

# ÉTICA PARA GOBERNAR

LECCIONES BÁSICAS  
PARA UN GOBIERNO JUSTO



Óscar Diego Bautista



# ÉTICA PARA GOBERNAR

LECCIONES BÁSICAS  
PARA UN GOBIERNO JUSTO

Oscar Diego Bautista





# ÉTICA PARA GOBERNAR

LECCIONES BÁSICAS  
PARA UN GOBIERNO JUSTO

Oscar Diego Bautista



Coordinación Técnica  
Ernesto Gómez Pananá

Supervisión Editorial  
Sara Arenas Medina

*Ética para gobernar.*  
*Lecciones básicas para un gobierno justo*

Primera edición, 2013

ISBN:

DR © Senado de la República, LXII Legislatura  
Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales  
Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera,  
Del. Cuauhtémoc, 06030, México, D.F.

DR © Universidad Autónoma del Estado de México  
Instituto Literario No. 100 Ote. Col. Centro, C.P. 50000  
Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / Printed in Mexico

# MENSAJE DEL SEN. ZOÉ ROBLEDO

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES

Por muchas y diversas razones la ética forma parte de nuestra vida. Por el simple hecho de que somos seres humanos que razonamos y nos relacionamos permanentemente con otras personas, debemos obedecer a diversas reglas. En algunas ocasiones señaladas explícitamente por la autoridad; otras en cambio, sugeridas y con muchos matices de por medio. La ética está en todas partes.

Immanuel Kant lo expresó atinadamente en su *Crítica de la razón práctica*: nos encontramos rodeados de deberes y obligaciones y existe lo que él llamó una “buena voluntad” que nos impulsa a actuar en provecho de nuestros semejantes y por el bien común.

En esta publicación *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*, Óscar Diego Bautista asienta y traslada la ética a la función pública: no se trata de una nueva moralidad, grandes pensadores como Aristóteles plantearon cómo deben comportarse los gobernantes. Se trata eso sí, de una reflexión acorde con estos difíciles tiempos en donde la esperanza en la clase política es por decir lo menos escasa. Por ello en estos textos reitera con insistencia que los gobernantes son, antes que nada, servidores públicos.

No es fácil sintetizar lo que propone Óscar Diego en las *Lecciones básicas para un gobierno justo*. Más que resumir su trabajo conviene plantear algunas consideraciones sobre el gobierno y sus relaciones con la ética, profundizar en ese fenómeno que se ha vuelto un auténtico cáncer para la sociedad y que está en el núcleo de la falta de moral en la administración pública. Me refiero desde luego a la corrupción, que parece un compañero por momentos ineludible en el manejo de los recursos públicos, en el mundo en general e inevitablemente en México en particular.

Pensemos en los millones de conversaciones de ciudadanos de todas las clases sociales, profesiones y regiones de nuestro país un día cualquiera. No es difícil recordar la típica expresión de descontento que sugiere un escenario virtual en el cual desaparecieran

todos los políticos. Se fantasea pensando que con eso se resolverían los grandes problemas del país, pero considero esto un enfoque erróneo, en primer lugar sobre lo que implica dicha clase y en segundo lugar sobre su función. Es decir, ¿quién llevaría el destino de una nación si desaparecieran los políticos, aceptando que algo así fuera posible? ¿Los sacerdotes con sus plegarias, los militares con sus tanques, los contadores con sus facturas o los criminales con sus armas de alto calibre? Basta echar una mirada a Estados *fallidos* como Somalia o Afganistán, sumidos en la violencia y el caos, para saber que la clase política se ha vuelto indispensable para dirigir una nación.

Incluso en teocracias como Irán o en regímenes militares como los que gobernaron por mucho tiempo los países del Cono Sur fueron necesarias personas que supieran administrar el estado y encargarse de los asuntos públicos, al margen de decisiones inspiradas en designios divinos o leyes marciales. Un ejemplo de que es imposible prescindir de la clase política es que cuando en algunos pueblos de Italia ha faltado el gobierno se envía un “comissariato”; esto es, un conjunto de funcionarios enviados por el gobierno de la región, mientras se convocan nuevas elecciones. Gaetano Mosca, teórico italiano, profundamente antifascista, acertaba al señalar la absoluta necesidad de una clase política separada del pueblo.

En la actualidad la forma adecuada de alcanzar un puesto público es mediante la democracia, una forma de llegar al poder ampliamente estudiada por el politólogo italiano Giovanni Sartori. De acuerdo con éste existen diversos niveles de democracia, pero debemos aspirar a alcanzar siempre el más alto, lo cual evidentemente implica un largo proceso en el cual fuerzas políticas diversas –precisamente los partidos políticos– debatan entre sí mientras se buscan las mejores soluciones. Obviamente, entre más claros y depurados sean los ideales de un gobierno, más rápido alcanzará aquellas metas para el bienestar común de los ciudadanos.

En general, todos coincidimos en que las instituciones son necesarias para normar la mejor manera de disponer de los bienes

públicos y controlar a quienes administran y ejercen el poder. Sin embargo, sólo hay una manera de superar las tentaciones y eso, aludiendo nuevamente a Kant, se basa en un imperativo categórico: normas de razón que un hombre se da a sí mismo cuando ejerce sus obligaciones de buena voluntad. Sin una voz interior, sin una fuerte consciencia capaz de vencer la tendencia natural del ser humano a pensar solamente en su beneficio, es muy fácil que un gobernante se corrompa. Obviamente cuando hablamos de una ética pública esto se torna más complejo. La persona no solamente debe pensar en que sus actos cotidianos pueden perjudicar a otro ser humano; sino además, en que acciones egoístas y perversas dejarán un daño irreversible en el tejido social, incluso a lo largo de muchas generaciones.

No es fácil integrar en una persona la noción del bien. Cuando alguien comienza a descubrir la necesidad imperiosa de posponer sus deseos inmediatos y su bienestar (y esto incluye, como expone el autor, el *hambre de poder*, el ansia de bienes materiales lujosos, la nunca satisfecha sed de riquezas) será más difícil que se corrompa, porque se dará cuenta que forma parte de una comunidad y el daño repercutirá en su familia, amigos, vecinos y en todos quienes le dieron su voto y confianza. En ese sentido, las leyes pueden disuadir, pero si un ser humano ha interiorizado a fondo (utilizando esa extraordinaria capacidad que nos hace humanos, llamada imaginación) una empatía hacia sus semejantes, valores firmes y una visión a largo plazo de sus actos, será mucho más difícil que se corrompa.

Sólo integrando la ética pública en el espíritu de todos los habitantes de una nación se dejará de ver la moral como una cuestión particular y comenzaremos a forjar una sociedad realmente integrada por mujeres y hombres conscientes de su capacidad para servir a su país, y no de aspirantes a puestos públicos ansiosos por enriquecerse y gozar de un nuevo estatus porque siguen el precepto de que solamente mediante la corrupción y el tráfico de influencias pueden mejorar su vida. Lo más terrible en esta idea

es que, como sociedad, nadie está aislado, y por cada aspirante a servidor público que piensa de esa forma, irremisiblemente se empobrece la comunidad entera, incluyendo a los jóvenes.

Con esta publicación el Senado de la República fortalece su línea de interés y su compromiso con la necesidad de una ética para el ejercicio del gobierno. Don Daniel Cosío Villegas ya había propuesto, para sanar la vida del país, “hacer público lo que es público”. Yo me atrevo a agregar algo más: contribuir a que los pensamientos privados dentro de cada ser particular sean pensamientos nobles, fecundos y honestos.



# MENSAJE DEL DR. EN D. JORGE OLVERA GARCÍA

## RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Uno de los aspectos que mayormente preocupan a la ciudadanía con respecto al funcionamiento del gobierno es el relativo a la ética y buen desempeño de los servidores públicos. Esto es de vital importancia en la práctica publiadministrativa, ya que estos son los referentes más evidentes y cercanos a la población y por lo tanto, los que moldean, con sus acciones, la opinión de los ciudadanos con respecto al actuar gubernamental. Es por ese motivo que es necesario que los miembros de la administración pública, cuenten con una sólida formación axiológica y que se promuevan de manera permanente las buenas prácticas en el quehacer diario, de tal forma que los ciudadanos vean satisfechas sus necesidades y que las instituciones de la esfera pública sean más eficientes, pero sobre todo, que destaque el carácter ético en cada uno de los miembros que la componen.

Ante esta circunstancia es indispensable que el Estado provea de elementos que garanticen el desempeño ético y de calidad por parte de los servidores públicos, de tal manera que se establezcan las bases para la edificación de una cultura arraigada de responsabilidad y cumplimiento del compromiso que tienen como integrantes del aparato gubernamental. Ante este contexto es evidente que solo a través de la ética podemos aspirar a ser una sociedad justa y honesta, donde los valores del trabajo y la rectitud sean los que caractericen la labor de los servidores públicos.

La publicación de esta obra, *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*, representa un importante esfuerzo para promover una filosofía de trabajo que haga más honesto el ejercicio de la función pública, bajo cánones de mejora permanente tanto en materia de formación como del establecimiento de principios y preceptos que guíen a los servidores, de manera que se obtengan beneficios para los ciudadanos y que estos mismos, recuperen la confianza en las instituciones públicas. Por lo tanto, es prioritario trabajar en la creación de una base de capital

social, en el sentido que Robert Putnam daba a sus elementos constitutivos, a saber: valores éticos dominantes en la sociedad, la capacidad de asociación de la misma, la confianza que hay entre sus miembros y la conciencia cívica con la que cuentan. El Doctor Oscar Diego Bautista, muestra a través de esta obra, su convicción respecto a que la preparación y educación es fundamental para el desarrollo social, especialmente en el ámbito del ejercicio público. Podría decirse que como señalaba el filósofo Immanuel Kant, el entrenamiento moral, adecuado a una correcta estructuración, así como a la disciplina y reiteración era el medio idóneo y además, necesario para la creación de ciudadanos que propendieran al bien y la cultura.

Sin embargo, es igualmente importante que los esfuerzos por difundir los parámetros éticos para los servidores públicos, se vean acompañados por la disposición para reflexionar sobre la materia, de tal forma que hagan suyos los principios que conducen a un mejor gobierno. Esta obra, cuenta con el antecedente de la colección *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos*, misma que a través de sus diversos tomos, brinda un marco de análisis y argumentación de cómo el ejercicio de la función pública debe ser, al tiempo que otorga ejemplos concretos que permite aplicar los principios axiológicos en el quehacer gubernamental.

La Universidad Autónoma del Estado de México comparte la convicción de que para consolidar una administración pública más ética y comprometida con la importante misión que la sociedad le ha conferido, es indispensable promover una educación que impulse el desarrollo de ciudadanos virtuosos, ecuanímenes y prudentes, con mayor equilibrio moral y un conocimiento profundo de sus obligaciones; lo cual conlleva el desarrollo de una sociedad más transparente en el ejercicio del gobierno, más democrática e incluyente, así como menos proclive a la corrupción y los vicios que frenan el progreso.

# INTRODUCCIÓN

*A los hombres y a las mujeres de honor que luchan por mantenerse en sus principios frente a los vientos de la corrupción que soplan día con día.*

Oscar Diego

La ética en los gobernantes ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad. En todas las grandes civilizaciones ha existido la preocupación por la formación de los gobernantes, por crear Códigos de Gobierno que incluyan valores, así como por contar con maestros o especialistas que formen a los gobernantes y futuros gobernantes en la ética.

Sin embargo, al paso del tiempo, medidas como éstas han sido descuidadas, dando paso a prácticas corruptas. Los asuntos de gobierno están tocados por la corrupción y muchos de quienes participan en estos ámbitos son corruptos. Esta situación evidencia que se ha olvidado la esencia o el **deber ser** del servidor público.

Todo individuo que participa en el servicio público debiera —en el ideal— tomar conciencia de que su tarea se define como la acción del gobierno encaminado a satisfacer las demandas ciudadanas y las necesidades de los diversos grupos sociales que integran el Estado. El político, el funcionario, el juez, el legislador no debe olvidar nunca que está para servir a la comunidad, no para servirse de ella.

En las últimas décadas la corrupción se ha tornado en pandemia que afecta a todos los países, sean éstos desarrollados o subdesarrollados.

La corrupción toca los más altos valores de la humanidad, ofende a cualquier persona con un mínimo de dignidad, y va de la mano de la codicia, la avaricia, y el anhelo de poder. Antivalores éstos que se encuentran en plena expansión globalizada, que a través de principios neoliberales, genera una sociedad de consumo que invita

a acumular bienes materiales de manera desaforada y adoptar conductas individualistas.

En 2002, un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*) señaló que la corrupción se había multiplicado exponencialmente los últimos 10 años. De igual manera, los informes anuales de Transparencia Internacional (TI) así como los de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea demuestran que la corrupción va en aumento.

¿Y qué decir de México? Desde que nace como país, lo hace acompañado de corrupción. Desde el año 2000 cuando Transparencia Internacional comenzó a publicar sus informes ha ubicado a México por debajo de la media (50) en una escala de 0 a 100. Los países *más limpios* se colocan en los primeros lugares en tanto que los más opacos y corruptos descienden a los últimos puestos.

En 2007, según el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* que elabora Transparencia Mexicana se registraron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel nacional, en tanto que en 2005 se habían registrado *115 millones de casos*.<sup>1</sup>

En 2012, el *Grupo Anticorrupción Integridad Financiera Global*, presentó el informe sobre flujos financieros ilícitos en el planeta; en él señala que China, México y Rusia son las naciones con mayores flujos financieros ilícitos (lavado de dinero, evasión fiscal, corrupción).

El hecho de que existan gobernantes carentes de valores provoca el incumplimiento de objetivos en los programas de gobierno. La desviación de recursos para servicios básicos genera pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y, en ocasiones, muerte, es decir, distintas formas de sufrimiento humano. La existencia de tanto dolor y desesperanza a nuestro alrededor demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas así como una enorme ausencia de valores.

---

<sup>1</sup> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo, *Transparencia Mexicana*, 2007.

Los datos anteriores obligan a preguntarnos: ¿Por qué los actuales instrumentos de control (leyes, reglamentos, auditorías), los métodos disuasorios (sanciones, inhabilitaciones, penas de cárcel) o las novedosas medidas anticorrupción acompañadas de la tecnología de punta, no logran disminuir las prácticas indebidas en el quehacer de políticos y funcionarios?

La respuesta es clara: dichas medidas, aunque válidas, son insuficientes, pues dejan de lado lo que se refiere a la esfera interna del individuo, su educación, sus valores, sus convicciones, sus principios y percepciones. De ahí que sea la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde debiera dirigirse la educación para, de esa manera, hacer posible el propio control, el autocontrol. Para ello es necesario contar con una formación en cultura ética.

Con el fin de contribuir al objetivo de señalar la importancia de la ética pública y de fomentar valores en los servidores públicos se creó la obra que el lector tiene en sus manos.<sup>2</sup>

Cuando un Estado no se preocupa por la conducta de sus gobernantes e ignora la importancia de la ética, tarde o temprano es víctima de situaciones dañinas fomentadas por los propios representantes públicos. Baste abrir los diarios para ver las variopintas situaciones de perversidad en las que incurren servidores públicos de distintos poderes, niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) o en los diversos sectores de la administración (políticos, económicos, sociales). Desde presidentes, gobernadores, alcaldes, secretarios, funcionarios, regidores, hasta un encargado de ventanilla que no cumple con su tarea si no hay dinero de por medio.

Si se da la corrupción entre los servidores públicos es porque sus mentes han sido tocadas por este vicio. El hombre es lo que piensa. Lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, éste es la fuente de los actos. Una conducta

---

<sup>2</sup> Esta obra tiene un antecedente que es la colección de *Cuadernos de ética para los servidores públicos* editada por la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales del Senado, misma que ha sido corregida y aumentada para la presente edición.

sana lo es a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que les impulsan a obrar así. Por ello es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los servidores públicos.

La ética no puede ser ignorada por los gobernantes pues orienta hacia lo que es conveniente y justo para la comunidad política. Auxilia en la toma de decisiones, ejercita la mente mediante la deliberación, es un pilar en el actuar. Indica qué es lo que debe hacerse y qué omitirse, resuelve dudas, aconseja, ofrece principios, aporta sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, capacidad de juicio en la toma de decisiones. La combinación de los conocimientos éticos con los políticos, da por resultado personas íntegras con sólidos principios, responsables para el trabajo y con respeto por el cargo. Es el “equilibrio” o “justo medio” del que hablaban los antiguos griegos.

El descuido de la ética pública y la falta de mecanismos que la garanticen, provocan que los servidores públicos sean tentados a caer en prácticas corruptas y corrompan el ejercicio de las instituciones. Siempre se ha dicho que el poder corrompe al hombre y que el poder absoluto lo corrompe absolutamente. Sin embargo, se olvida que en realidad es el mismo hombre quien corrompe el poder, que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren.

Ante el panorama de la corrupción en el espacio de la política, de la justicia, de las administraciones públicas, la lección básica y primordial es volver a los fundamentos originales de la política, hacer comprender a los gobernantes que es necesario adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores, porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Y ese es precisamente el objeto de esta obra, reivindicar la imagen del gobernante, del político, del legislador al recordar las premisas básicas del arte de gobernar.

En la medida en que los servidores públicos logren dominar sus vicios y egoísmos entenderán que gobernantes y gobernados

somos parte de un mismo Estado, de una misma sociedad, de un mismo entorno. Por el contrario, mientras existan en el ámbito público corrupción, injusticia, pobreza, la desigualdad social se incrementará, generando un mayor malestar y rencor en la ciudadanía, lo que dará por resultado actos de ingobernabilidad.

El propósito básico de la ética pública es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad. Ningún político y funcionario debería ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una conciencia en valores. Sin embargo, de poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto a lo que es correcto y lo que no, si finalmente actúa de manera indebida, o como dijera el poeta Ovidio: "Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal". Es decir, la interiorización de la ética en los servidores públicos no se reduce a conocer una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientado hacia el interés público, o como escribiera Aristóteles: "No se estudia ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos".

La combinación ético-política es fundamental en todo asunto público. La política es el arte de intuir a tiempo cuál es el buen camino para cada nueva situación. Supone vincular el cálculo político con el juicio ético. Los gobiernos de hoy requieren de hombres que reúnan sabiduría, prudencia, fortaleza y capacidad para enfrentar problemáticas complejas.

Pretender ser ético en el ámbito público no es algo generalizado, no porque sea algo difícil, sino porque en muchas ocasiones se ha carecido de la oportunidad de llegar a ese conocimiento. Cualquier persona está en capacidad de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Y este es, precisamente, otro de los objetivos que persigue este trabajo. Las personas con principios éticos no ofenden, no abusan, no roban, no mienten, no son soberbias, al contrario: ayudan, enseñan, son sencillas, solidarias, responsables con sus tareas y, finalmente, ofrecen resultados.

La estructura de esta obra la integran cuatro partes. La primera titulada ***Fundamentos para comprender la importancia de la ética***



**pública.** Esta parte tiene como propósito ofrecer una inducción a la temática, a la estrecha vinculación entre ética y política. Se compone de las siguientes lecciones.

*Lección 1. Necesidad de la ética pública,* ofrece una introducción a la temática. Destaca la importancia de la ética pública como herramienta indispensable de la política para formar a los hombres que ocupan los honores del Estado.

*Lección 2. Fundamentos éticos para un buen gobierno* tiene por objetivo definir la ética pública, conocer sus antecedentes, su objeto, así como los beneficios que conlleva. Igualmente expone los fundamentos que desde antaño dieron origen y sustento a la vinculación entre ética y política.

*Lección 3. La gestación de la ética pública* identifica sucesos relevantes en el desarrollo de esta en los últimos años y señala los principales modelos de ética pública en el escenario internacional.

*Lección 4. ¿Por qué se corrompen los servidores públicos?* Este apartado responde al interés por conocer las causas del incremento de la corrupción y de diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. A partir de las causas encontradas se establece una clasificación en dos grupos: a) Aquellas de origen externo al individuo (factores políticos, económicos, sociales, administrativos), como resultado del contexto en que los servidores públicos se desempeñan y, b) Aquellas de origen interno al individuo, inherentes en la conducta del ser humano (codicia, avaricia, anhelo de poder, vacío existencial). Ambos tipos de causas actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto.

*Lección 5. Construyendo un dique internacional para contener la corrupción.* Este apartado versa sobre las principales medidas (legislación, convenios, creación de organismos) que en el escenario internacional se articulan a fin de poner diques al fenómeno de la corrupción.

La segunda parte de la obra se titula **Ética y política: elementos para su desarrollo**. En ella se desarrolla la importancia de la política partiendo del origen mismo de esta disciplina, señalando

la vinculación estrecha con la ética hasta llegar a la época contemporánea en la que la globalización y las políticas neoliberales influyen directamente a la política de los estados contemporáneos. De igual manera, se analiza el tema de la demagogia en las democracias y la necesidad de establecer perfiles éticos en los representantes a puestos de representación popular. La integran las siguientes lecciones:

*Lección 6. La vinculación entre ética y política.* Ofrece una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política, la cual conlleva necesariamente a la disciplina ética. Ética y política se acompañan desde antaño para cumplir con el mismo fin: el bien de la comunidad.

*Lección 7. Ideología neoliberal y política de globalización bajo un enfoque ético.* Este apartado desarrolla elementos básicos para comprender cómo los diversos grupos de poder, sean de izquierda o derecha en un Estado se aplican sus principios. Actualmente, existe un debate respecto a las ventajas y desventajas que ofrece la globalización. En el juego globalizador existen dos bloques de países: los globalizadores y los globalizados. Este apartado desentraña lo que sucede en un país cuando es globalizado, entendiendo eso desde un enfoque ético-político.

*Lección 8. Ética, retórica y democracia.* Se orienta al análisis de la retórica en la vida política y su papel en el juego democrático. Se muestran algunas de las características básicas de esta disciplina dedicada al estudio de la palabra así como las dos clases generales que existen de la misma, acompañadas de los elementos que las distinguen. Asimismo, retoma la cuestión que desde antaño se planteaban en la Grecia Clásica acerca de si el político debe o no hablar con la verdad en su discurso. Otro tema importante que trata este trabajo es el del papel del demagogo, personaje que abunda en las democracias. De él se señalan algunos elementos, destacando cómo influyen de manera perjudicial en la vida política. El derecho a la verdad es un valor universal que conviene recordar permanentemente hasta que quede bien asimilado para

de esa manera permanecer alertas ante la presencia de la demagogia. Veracidad, franqueza, sinceridad son algunas virtudes éticas que acompañan a la buena retórica.

*Lección 9. El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular* señala que todo servidor público que forma parte de la cosa pública debe ser consciente de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado, es decir, los ciudadanos. Pero ¿cómo resolver los graves problemas de la sociedad si los representantes públicos no se preparan? El estudioso español de sistemas políticos comparados, Manuel Alcántara, ha demostrado que los representantes políticos en México son los que menos formación tienen de toda América Latina. Para muestra, un dato publicado en 2000 por el *Diario Reforma* que señala: “De los 2 429 presidentes municipales que hay en el país, el 15 % son analfabetos y el 60 % apenas concluyó la primaria”. Precisamente, una causa del subdesarrollo de México es la ignorancia de los representantes públicos. Y ésta ha sido una constante en la historia de este país. De ahí la importancia del apartado dedicado al análisis de este problema en el que se establece la necesidad de contar con perfil básico de todos aquellos que aspiren a ocupar un cargo de representación popular.

La tercera parte de la obra lleva por título ***Herramientas para la construcción de un buen gobierno***. En ella se analizan diversos instrumentos para el fomento de valores en los servidores públicos con el fin de prevenir y combatir la corrupción. Integran esta parte las siguientes lecciones:

*Lección 10. Lineamientos para la construcción de un buen gobierno.* Por un lado, se aborda el concepto de “buen gobierno”, partiendo de varias definiciones y señalando algunas de sus características; por otro, se plantean una serie de lineamientos que permiten ir construyendo una cultura ética en los servidores públicos que fortalezca los principios y valores éticos.

*Lección 11. Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno.* Se presenta un conjunto de instrumentos y acciones que permiten garantizar una ética aplicable en los principales actores de las decisiones y ejecuciones públicas a fin de asentar los cimientos de la construcción de un gobierno justo.

*Lección 12. Los códigos éticos de gobierno.* Se trata de un estudio sobre la importancia de los códigos señalando las características que estos deben poseer y los tipos existentes. También se muestran los principios y valores idóneos para la vida pública contemporánea.

*Lección 13. Ética para legislar.* La teoría política señala que la conducta del legislador debe ser excelsa dado que al ejercer la política dirige los destinos de un país. En este apartado se enseña a aquellos legisladores que ignoran; les recuerda, a quienes ya conocen y a todos les reitera, de manera general, la importancia de valores éticos en su labor así como la responsabilidad que implica ocupar un cargo de Estado.

*Lección 14. La construcción de un organismo autónomo de ética pública.* Este apartado pone énfasis en impulsar la creación de un órgano autónomo de Ética Pública que fomente valores y prevenga las múltiples prácticas corruptas que no son otra cosa sino conductas basadas en anti-valores.

La cuarta y última parte de esta obra se titula ***Ética aplicada: casos prácticos***. Tiene por objetivo presentar casos reales sobre la aplicación de valores en los servidores públicos, tanto en el escenario internacional como en el ámbito nacional. Se compone de las siguientes lecciones:

*Lección 15. Los valores en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México,* indican los principales valores de servicio público existentes en base a un estudio comparativo de los Códigos de Gobierno de estos cuatro países.

*Lección 16. Valores éticos para los servidores públicos: el caso del Estado de México.* Este apartado muestra valores para el servicio público en el caso de la entidad federativa del Estado de México. Dichos valores se obtuvieron por deducción una vez revisada la

redacción de las principales leyes, reglamentos y códigos administrativos de este Estado.

*Lección 17. Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas.* Este apartado pone énfasis en las tradiciones prehispánicas conservadas actualmente en las comunidades tradicionales mexicanas a través de lo que los antropólogos han denominado *Sistema de Cargos*. En estas comunidades se conservan valores cuyo ejemplo sería digno de emular por parte de los representantes públicos. Son ejemplos: a) El *sentido de pertenencia*, el cual se refiere a lo que significa formar parte de una comunidad y la lealtad que ello supone, b) El *espíritu de servicio* que conlleva servir a la comunidad, trabajar para ella y por ella, c) La *asunción del sin recibir remuneración*, de manera que el trabajo que se realiza es vocacional.

Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Cuando se adquieren principios se comprende que *el deber está por encima del poder*.

Pese al justificado escepticismo de la población hacia sus gobernantes y funcionarios por las numerosas conductas corruptas de los mismos, cabe transmitir la idea de que **un cambio es posible**.

Finalmente, he de decir, que este trabajo ha sido realizado bajo el criterio ético de buscar “lo bueno, lo bello y lo útil”, ingredientes imprescindibles en toda verdadera democracia con calidad. En este sentido, el sabio Aristóteles escribió: “Conducirse éticamente significa querer el bien por sí mismo. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado”.

PRIMERA PARTE



FUNDAMENTOS PARA COMPRENDER  
LA IMPORTANCIA  
DE LA ÉTICA PÚBLICA





## LECCIÓN 1



NECESIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA

*La Filosofía.* Fresco de Rafael Sanzio (1483-1520), en la Bóveda de la Estancia de la Signatura en Ciudad del Vaticano. La Filosofía sostiene dos libros entre las manos sobre los que pueden leerse las inscripciones "Moralis" y "Naturalis", los dos pilares del saber humano; dos Cupidos sostienen cartelas sobre las que reza la frase "Causarum cognitio" que indica el objetivo de la filosofía, es decir, el conocimiento de la causa.

# NECESIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA

*A aquellos que pueden ser orientados, debemos prestarles nuestra ayuda ética, más aún que si se tratara de ayuda material.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

## INTRODUCCIÓN

Dos preguntas dan origen a este artículo. La primera: ¿Por qué se han incrementado actitudes antiéticas como la corrupción dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo? La segunda: ¿Cómo establecer diques para contener ese mar de actitudes indeseables? Este trabajo destaca la importancia de la ética pública como herramienta indispensable de la política para formar a los hombres que ocupan los honores del Estado. Asimismo, intenta responder a las causas que impulsan a algunos servidores públicos a mantener actitudes corruptas. Si bien no todos los que participan en el servicio público practican la corrupción, es imposible negar que muchos individuos sí lo hacen, ante lo cual necesariamente surgen más preguntas: ¿Cómo hacer de personas con estas características servidores públicos buenos? ¿Cómo lograr que por encima de sus intereses personales y/o de partido se encuentre el bien de la comunidad política?

## 1. DE LA ÉTICA A LA ÉTICA PÚBLICA

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas debido a que en algunas instituciones públicas existen una

serie de antivalores que impiden llevar a cabo, con eficiencia, su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las tareas de los representantes públicos sean lentas, ineficaces e ineficientes. Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas, generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos, reportes técnicos, etc.) no bastan para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, su educación, sus valores, lo que da fundamento a sus convicciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para hacer posible el propio control, el autocontrol. Y esto sólo puede ser viable si verdaderamente se interiorizan valores. Y éstos los proporciona la ética.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y los valores éticos en los servidores públicos, entendiendo por éstos quienes ocupan un cargo público y sirven al Estado, encontrándose en este grupo tanto políticos como legisladores, jueces, funcionarios, entre otros.

Conviene recordar que la ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar. Cuando la ética es aplicada y puesta en práctica en el ámbito público se denomina *ética pública* o *ética para la política y la administración pública*.

La ética, que no es propiedad exclusiva de religión o ideología alguna, enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que cualquier persona posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea al señalar que: "Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso." (Aristóteles, *Gran Ética*, 72). La ética pública ofrece por tanto al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea.<sup>1</sup>

El estudio de la ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. "La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano." (Villoria: 2000, 19).

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día es un fenómeno mundial.

<sup>1</sup> Un ejemplo que demuestra que reside en el hombre el reaccionar de una manera o de otra lo señala Viktor Frankl, refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían personas que, como él, estuvieron encerradas en un campo de concentración nazi durante la Segunda Guerra Mundial: "El infierno se quedaba corto, y ante las mismas circunstancias, unos se comportaban como cerdos y otros se comportaban como santos. De ahí que mi conclusión es: *no son las circunstancias externas por más adversas que parezcan las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia*" (Frankl, 2004, 153).

Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo XX cuando los casos conocidos han sido inauditos.<sup>2</sup> Actualmente, la corrupción es evidente tanto en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, España como en países en vías de desarrollo tales como Argentina, Chile, Nigeria, República Dominicana. Basta comprobar los índices e informes que cada año publica la ONG Transparencia Internacional para percibir que la corrupción es la principal enfermedad de los gobiernos. Aunque también es importante señalar que a partir de esta época cobra importancia el interés por combatirla mediante distintas maneras, una de ellas: la ética pública. “En principio es importante señalar que la causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos, leyes).” (Laporta, 1997, 28).

Cuando el principio de avaricia aparece ante el hombre, éste lo asimila y comienza a ver oportunidades de lucrarse en el lugar donde se desempeña. Este vicio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por él y verse envueltos en escándalos de corrupción. Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer afirma que “El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político –soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra

---

<sup>2</sup> Uno de los escándalos más conocidos es el denominado “Watergate” que terminó con la renuncia del Presidente de los Estados Unidos en 1974.

forma de acción o transacción ilegal e impropia— es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones, en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente.” (Meyer, 2000).

En muchos países han existido escándalos por actos improcedentes de algunos servidores públicos que, al ventilarse a través de los principales medios, ha ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes y que algunos gobiernos tengan que establecer medidas dentro de sus programas a fin de combatir la corrupción, como por ejemplo acciones para fomentar la ética pública.

Todo gobierno, para ser reconocido como justo, debe contar con individuos íntegros, y es aquí donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles la necesidad de actuar con responsabilidad y eficiencia. Por el sólo hecho de hacer una acción buena o hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar. No todos los que participan en el ámbito público realizan bien sus tareas, pero lo peor no es que las realicen mal o las omitan sino que obtengan ganancias adicionales mediante un quehacer corrupto.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen



comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

## **2. NECESIDAD DE FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA**

En el interior de las instituciones públicas contemporáneas, el perfil de las personas que ocupan un cargo público se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad de profesiones entre quienes se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionistas de distintas disciplinas de estudio: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, músicos, actores, etcétera, incluso personas sin formación concreta pero que han desarrollado actividades específicas: líderes sindicales, comerciantes, albañiles, entre otros. Ante la ley, todos los individuos tienen derecho a ocupar un cargo de elección siempre y cuando cumplan los requisitos básicos (nacionalidad, residencia, ciudadanía). Sin embargo, más allá de lo que la ley señala, es importante considerar que los cargos públicos no son para cualquiera sino para los más aptos, los más idóneos, para los mejores. La filosofía política señala que deben ser para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y el espíritu de ayudar a los ciudadanos de su país. Los cargos públicos deberían ser ocupados no por personas famosas, carismáticas o polémicas sino por los más capaces, los más leales a la constitución política y con amplio sentido de justicia para su comunidad.

En la vida contemporánea, existe una fiebre por ocupar un cargo público aun careciendo de la más mínima formación y cultura política, ignorando o minimizando la importancia y responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. Esta situación ha generado

que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella, sin tener la formación ni la experiencia requerida, han contribuido al deterioro de esta disciplina, a su corrupción. Individuos de esta naturaleza se convierten en usurpadores de cargos públicos. No son políticos, son politicastros, farsantes, charlatanes que han contribuido a que la ciudadanía no crea en la política y que cuando se le pregunte su opinión respecto de esta disciplina, respondan diciendo que sienten desconfianza, incluso a veces repugnancia.

El instrumento fundamental que desde antaño existe para evitar la corrupción y elegir a los mejores hombres para gobernar es la ética pública la cual últimamente ha experimentado un repunte y convertido en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos de los asuntos de gobierno.

Ya en la antigüedad, Aristóteles escribió en su *Política*: “No siempre ocurre que quienes participan del poder sean personas competentes.” En la ocupación de cargos públicos, ya sea en la política y/o en la función pública se puede observar que hay personas no sólo incompetentes para el cargo, sino desleales para con el país y la gente a la que deben servir además de carecer de sensibilidad humana y de un espíritu de justicia. Los antiguos griegos sostenían que para ocupar un cargo público eran necesarias al menos tres condiciones: a) Capacidad para el cargo; b) Lealtad para la Constitución y c) Virtud y Justicia. Cuando cualquier servidor público toma estos elementos como principios que guíen su vida profesional se sitúa más allá del poder y no se deja arrastrar por las pasiones. Por la ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de las acciones humanas, con ella se eleva la cultura política de un pueblo. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones bellas y nobles, incluso obras de magnanimidad.

Por encima de la vida voluptuosa o común, se encuentra el género de vida político el cual implica forzosamente poseer virtudes, principios como la integridad, la educación o la sabiduría. Por su

parte, decía el filósofo y político de la antigüedad clásica Cicerón que “Aquellas personas que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el hombre”. Sin embargo, los Estados contemporáneos enfrentan una crisis de valores en sus gobernantes, en sus funcionarios, en sus legisladores, en sus jueces. Ante este decaimiento es importante recuperar un conjunto de valores y principios.

La ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien común, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial); es la suma de miles de decisiones diarias de los servidores que laboran en las organizaciones públicas. Cada servidor público se encuentra diariamente con conflictos o dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras después de un debate o como resultado de una reflexión compleja. A través de la disciplina ética, se puede lograr despertar en todo servidor la supraconciencia, entendida como una conciencia profunda que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, sino de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no hacer, si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido. Esta situación se resume en la frase que escribiera el poeta Ovidio al decir: “Veo el mal y lo desapruero, pero hago el mal”.

Una máxima oriental enseña que el hombre es lo que piensa, que lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. El pensamiento es la fuente de las actitudes y comportamientos de las personas. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si en la política y en la administración pública hay personas con vicios arraigados desde antaño seguramente será porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a obrar así. Por ello es importante diseñar y establecer

estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud.

Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera haberla por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de inquietud también debiera serlo el subdesarrollo moral, la ausencia de virtudes en las personas, en particular en quienes ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

De esta manera, los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación de la función pública. De igual modo, colaborarán en reivindicar la imagen del funcionario, del legislador, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos. Como decía Aristóteles: "No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos."

### 3. LA PASIÓN POR LA RIQUEZA

Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas con gran capacidad que hayan logrado conquistar sus pasiones y sean dueñas de sí mismas. Seres que comprendan que el deber está por encima del poder. Cuando personas sin sobriedad y virtud están en el poder pierden la dimensión de la realidad: "Se empeñan en hacer creer que son reyes, siendo unos pobres insensatos y aun estando desnudos, se visten de oro y púrpura", según dijera Descartes.

La historia demuestra que los seres humanos sin virtud una vez en el poder son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción de la autoridad política. Contrario a lo que se piensa trivialmente sobre que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente, se

olvida o no se repara en la proporción de que es el hombre sin principios quien corrompe el poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce con terribles consecuencias para todos. No olvidemos que el poder es un instrumento al servicio del hombre.

Desde la antigüedad se advertía sobre los riesgos de dejar que personas sin ética gobernaran. Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal. El sabio Aristóteles escribió que cuando se carece de principios éticos, los seres humanos son movidos hacia "la malevolencia, la desvergüenza, la envidia; y en el orden de los actos, al adulterio, al robo, al homicidio, todas estas cosas, lo mismo que las que se les parecen, provocan discriminación, porque son malas en sí mismas. El sólo hecho de cometer una u otra de estas acciones constituye una falta." (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1107<sup>a</sup>).

Otras faltas que enferman la salud de las instituciones públicas son: la ambición, la adulación, la avaricia, la codicia, la complicidad, el compadrazgo, el desorden, la desconfianza, el desenfreno, el dedazo, la deslealtad, la estafa, el egoísmo, el fraude, la hipocresía, la injusticia, la ineptitud, la irresponsabilidad, la insolencia, la incompetencia, la improvisación, la impunidad, el libertinaje, la mentira, la malversación de recursos, el nepotismo, la negligencia, la prevaricación, la rapiña, el soborno, el tráfico de influencias, el temor, la traición, entre otras. Por sí mismo, cada vicio puede ser objeto de un análisis exhaustivo, sin embargo este trabajo se refiere a todos ellos englobándolos en la palabra corrupción.

De las faltas anteriores, conviene destacar la que se refiere a la pasión por el dinero. "Poderoso caballero es Don Dinero", escribió Quevedo, frase que resalta el hecho de que este elemento ha pasado, de ser un medio, a convertirse en el propio fin de la vida.

Cinco son las causas más comunes que atraen a las personas y les hacen esclavas del dinero. La primera causa es la codicia, que es el deseo de acumular bienes, de poseer lo que otro tiene. El ser humano en general nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa de cuánto

disponga ni cuál sea la cantidad o calidad de sus bienes, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene un nuevo objeto de codicia. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios.

La segunda causa es la avaricia, que es el deseo exacerbado por tener más y más riqueza. El vicio de la avaricia o ambición por el dinero se coloca como principio en la forma de vida contemporánea desarrollándose en la actualidad hasta el punto de convertirse en principio político de los gobiernos capitalistas. Al ser esto así, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo materialista exorbitante. La teoría política señala que aquellos sistemas políticos en los que los hombres que gobiernan tienen por principio el interés por el dinero se denominan oligarquías. Un Estado es oligárquico cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que tienen por característica ser los más ricos. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y en la medida en que ha estado en su poder han arruinado al Estado. Cuando los hombres carecen de una educación ética y filosófica, aman en demasía el dinero y se exceden en el querer más son avaros. En esta situación, los hombres se vuelven esclavos del dinero, viven para él y no quieren desprenderse de éste. Los avaros acumulan su riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

La tercera causa es la sociedad de consumo la cual fomenta el deseo de poseer bienes materiales de manera exacerbada. En este tipo de sociedad las empresas y grandes compañías poco a poco se adueñan de la voluntad de los individuos y, cual si fuera cera fresca, impregnan su sello en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el deseo por poseer y consumir productos mediante el marketing y la publicidad con los que previamente han sido bombardeados. El capitalismo enseña que con dinero se pueden obtener placeres, lujos, todos los elementos materiales que se deseen. Y es tan poderosa esta ideología que arrasa con valores, familia y cultura. La sociedad de consumo conlleva un

cambio acentuado en los principios que impulsa a los individuos a actuar con base en el dinero. Y dichos principios son promovidos a través de la globalización o mundialización.

La cuarta es el anhelo de poder. El deseo de poder atrae a muchos individuos a la política. En su afán de conseguirlo las personas omiten los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en cascada a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es, precisamente, el anhelo de poder y los privilegios que ello conlleva.

La quinta es la ignorancia, la causa más fuerte y, en cierta manera, origen de las anteriores. Ante la pregunta de por qué el ser humano comete bajezas, el filósofo Nietzsche respondía: "La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia". Los filósofos griegos tampoco dudaban en responder que la ignorancia impide que una gran mayoría de personas alcance un grado de madurez que, por un lado, les permita discernir cada uno de sus actos y, por otro, comprender cuáles son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables.

El hombre en su naturaleza es un animal pero tiene el don de la inteligencia y el pensamiento. Cuando desarrolla ese potencial llega a un grado tal de conciencia que le permite distinguir lo que es correcto de lo que no. Al deliberar, logra abrir la conciencia, despierta en vida, alcanza la sabiduría. Ningún ser humano que venza la ignorancia y logre un nivel de conciencia realizará actos viles, viciosos o bajezas. Las personas con principios éticos no roban, no mienten, no son soberbias, no son egoístas, no envidian, por el contrario ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven y dan resultados. Viven comprometidas por el bien de los demás.

#### 4. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA

Algunas ideas útiles para establecer diques al mar de corrupción, sujetas a perfeccionarse o ajustarse conforme a la naturaleza de cada gobierno y administración pública, son las siguientes:

a) *Atención al comportamiento de los servidores públicos.* Todo Estado que se interesa por los aspectos éticos tiene la preocupación de cuidar el comportamiento de los individuos que lo integran. Todo Estado debería asumir la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica que da identidad e integra su cultura. Para ello, es vital mantener los valores partiendo de la formación de los gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las conductas de los miembros de su equipo, tarde o temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que evidentemente perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes se equivocan en la elección de los servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir para que aquéllos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

b) *Creación de un área de ética pública que fomente y garantice valores en la conducta de los servidores públicos.* Es importante crear un área que pueda tener varias modalidades de acuerdo a la naturaleza de cada país. En cualquier caso, será la responsable de cuidar la conducta de quienes ocupan cargos públicos y fomentar en ellos las virtudes éticas. Esta área debe ser dirigida por hombres respetables, con honor y reputación, sin filiación política, provenientes de la sociedad civil o de la academia y cuya misión sea promover los valores y principios éticos en el ámbito público. Dicha área deberá diseñar una estrategia para lograr que los valores éticos queden sembrados y aplicados en la conciencia de todo servidor público. El reto será lograr que todo legislador, político, juez, funcionario, los haga suyos. Algunos propósitos que debe pretender este organismo son: fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos; identificar y potenciar los valores deseables



en los gobernantes y funcionarios; revalorar y revitalizar las virtudes éticas; contribuir a que las personas que ocupan un cargo público cuenten con todos los elementos para actuar con diligencia y honestidad; situar a la ética pública en el lugar adecuado dentro de la política y no subordinada o al margen de otras disciplinas; contribuir a la dignificación de la imagen de los políticos y representantes públicos; ser protagonista en el desarrollo social y en la lucha contra las actitudes antiéticas o los vicios en el sector público; elaborar medidas, conforme a su ámbito de acción, para la aplicación de la ética. En suma, fortalecer la cultura ética en las organizaciones públicas.

En algunos países, precisamente los menos corruptos del mundo según los índices anuales de Transparencia Internacional, ya existen organismos encargados de la promoción de la ética: En Australia, el Consejo Asesor de Gestión promueve la buena conducta en el servicio público. En Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado se encarga del establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público y de la promoción de los valores. En Noruega, el Ministerio de la Administración es el encargado de la educación y formación éticas (OCDE, 1997; 90). Estos organismos promueven iniciativas éticas para el servicio público que comprenden: el fomento de los valores, el establecimiento de normas de conducta, de la creación de reglamentos que desestimulen el soborno así como lineamientos que promuevan la integridad y credibilidad del servidor público. También realizan funciones de vigilancia, asesoramiento y promoción de la ética.

c) *Establecer un marco jurídico y normativo ético.* Un aspecto que da soporte a la conducta en el personal público es la legislación, por lo que se sugiere incluir en la Constitución Política un párrafo que precise el perfil que debe tener todo aquel que aspire a ingresar en el servicio público, con fundamento en valores éticos. Asimismo será conveniente elaborar una Ley Ética que especifique los valores

y actitudes de los servidores públicos y obligue a los organismos públicos a su fomento y aplicación.

d) *Fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos.* Es importante destacar los distintos valores que señala la disciplina ética mediante conferencias, seminarios, congresos. Despertar al conocimiento ético a través del fomento de lecturas, accesibles, sobre hechos y personajes que han destacado en el ámbito público. Un clásico que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco en su obra *Vidas paralelas*, donde muestra las virtudes ejercidas por servidores del Estado. Séneca es otro autor que en sus *Tratados Morales* fomenta el interés por la conducta íntegra de quienes trabajan para la comunidad política, así como Aristóteles con sus *Tratados de Ética*. Entre los trabajos contemporáneos destacan: *Tras la Virtud*, escrita por Mac Intyre; *Una ética para la economía y política mundial* de Hans Kung; *La Nueva Regla de oro* de Amitai Etzioni o *Ética y economía* de Amartya Sen.

e) *Identificar los valores éticos deseables y plasmarlos en un código para los servidores públicos.* Es útil señalar las virtudes éticas dentro de los perfiles y análisis de puestos que se requieren para ingresar al servicio público, por ejemplo: lealtad, ecuanimidad, responsabilidad, autoridad, integridad, prudencia, etc. Es importante elaborar distintos códigos ya sean por tipo de actividad (justicia, educación, salud) o por niveles de gobierno (federal, estatal, municipal). Estos perfiles coadyuvarán en la elección de la persona idónea para el cargo público.

Históricamente, desde el principio de las civilizaciones, se ha juzgado necesario establecer normas de buena conducta para las personas encargadas de las funciones públicas. Ejemplos de códigos importantes lo fueron el Código de Hammurabi, la Ley de Moisés, la Ley Atenea, la Ley Romana o los Principios Chinos sobre Conducta Pública basados en las enseñanzas del sabio Confucio. En cualquier caso todos coinciden en la importancia de establecer valores éticos para los hombres encargados de las cuestiones públicas.

f) *Buscar la interiorización de los valores éticos en todo servidor público.* El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Es decir, sabemos cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que no sabemos es cómo plasmar el deber ser en la práctica diaria, cómo erradicar los vicios. El reto es encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien de la comunidad. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los representantes, sobre todo de aquellos que han vivido siempre sin principios y valores éticos? Una manera para que exista un cambio de actitud efectivo consiste en que cada individuo interiorice, de manera consciente y profunda, cada uno de los principios éticos, de lo contrario el simple discurso sobre los valores no producirá los resultados esperados. La interiorización de los principios puede ser mediante dos vías: la propia, en la que, por iniciativa personal, el individuo se introduce en el campo de la ética, y la motivada, mediante especialistas o estudiosos de la ética pública que despierten su interés y le induzcan hacia esta materia. Dichos especialistas deben contar con dos requisitos: a) Dominio profundo del tema y b) Capacidad didáctica. Si el especialista conoce del tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en la persona que desea sensibilizar. El caso contrario, si se posee habilidad didáctica pero no conocimiento, seguramente los asistentes se divertirán mucho con las dinámicas de grupo pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. Si se improvisa con gente sin conocimiento o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que las personas pierdan el interés por la ética.

g) *Situar a la ética como eje conductor en la vida profesional y personal.* La enseñanza de la ética en la formación de quienes ocupan cargos de Estado debe plantearse desde antes que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que

acceden a la vida pública, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que se hace necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos. La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que sean las situaciones. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean. Cuando no se hace el bien en cosas pequeñas es poco probable que se haga en las grandes. El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. La corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparecen cuando un individuo ingresa en el sector público, se van gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de los servidores públicos es necesario partir desde mucho antes, diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida:

- *Durante la educación familiar.* En la sociedad contemporánea, las familias han experimentado un proceso de transformación que afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y, entre los padres y sus hijos han sufrido cambios respecto a los criterios educativos de otras épocas que, sin duda, repercuten en la conducta de los hijos, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto es necesario estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. La familia extensa de docenas de sujetos está cediendo el paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y ésta al hogar formado por uno solo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Desde antaño, los sabios y filósofos conocían la importancia de pertenecer a una familia y de

vivir en armonía con ella como elemento necesario para gobernar un Estado. Al respecto, Confucio señaló: "Cuando se pone en orden la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar bien el reino. El hijo de un príncipe, para aprender a gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría." (Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*). Aristóteles, en *Política* también se refirió a la familia diciendo que para ser padre se tuvo primero que ser hijo y que para ser un buen padre había que ser un buen hijo. De la misma manera, para ser buen gobernante se tuvo primero que ser buen súbdito. Por su parte, la autora contemporánea Adela Cortina ha escrito: "A menudo la conducta inexplicable de un alto personaje se entendería si las gentes conocieran esa trama oculta del ascendiente que para él tiene la opinión de la madre o el padre, los hermanos, los vecinos, y esas personas de sus grupos primarios que son para él sus <otros relevantes>. Las relaciones políticas, por el contrario, son secundarias, y se contraen con otras gentes que no son tan relevantes para hacer la propia vida; otras gentes, a las que, por otra parte, se puede engañar con más facilidad." (Cortina, 1998, 95).

- *Durante la formación educativa básica.* La educación básica acompaña a los individuos durante una gran parte de su vida. Por ello se hace conveniente revisar los programas de los distintos niveles educativos a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los estudiantes en su conducta y en su carácter sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos; y cuando ya existan materias en este sentido reforzarlas. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla, mediante una educación para la ciudadanía.

- *Durante la formación profesional.* La importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquéllas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas

de estudio. Escuelas sólidas, con buenos principios, colaborarán en la formación de profesionistas de calidad que realicen sus tareas con responsabilidad, lo que hará que se consolide la presencia e imagen del servidor público.

- *Durante el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios.* Para encontrar al personal idóneo conforme a la actitud y aptitud deseada, es conveniente llevar a cabo distintas pruebas y entrevistas personales para conocer las habilidades, el carácter, las actitudes, los valores y antivalores que pueda tener el aspirante. Aunque ya es un procedimiento asentado en la sociedad, es ingenuo pensar que basta un examen o una entrevista para estar seguros de haber hallado a un individuo capaz y digno del cargo. En asuntos que son vitales para el Estado, de no ser personas de mérito las escogidas, se podrían ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que éstos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite.

- *Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso.* Toda persona que ingrese en el servicio público, independientemente del ámbito o poder público –ejecutivo, legislativo, judicial– o del nivel jerárquico que vaya a ocupar (Presidente, Secretario, Director, Diputado, Senador, Gobernador, Magistrado, Alcalde, Síndico, Regidor) debe pasar por un proceso de inducción al servicio público. Durante este proceso, se le informa sobre la trayectoria de la organización, su misión, visión, objetivos, tareas, pero sobre todo, acerca de los aspectos relativos a la doctrina ética del servidor público. Esta inducción debe ser obligatoria como paso previo a la asunción de responsabilidades.

- *Durante el desempeño laboral.* Mediante un sistema de actualización y desarrollo de personal permanente basado en la capacitación.<sup>3</sup> La capacitación se proyecta en dos sentidos, por

<sup>3</sup> La capacitación es la continuidad de la educación y/o formación en el ámbito laboral, pero existen individuos a los que les cuesta aceptar este proceso porque, tras abandonar las aulas académicas, no han vuelto a tomar un libro. La vida es un constante y permanente aprendizaje, jamás se deja de aprender. Cuando alguien dice

un lado, hacia el desarrollo de las aptitudes y habilidades para poder actuar, y por otro, hacía el perfeccionamiento de la personalidad, y es precisamente aquí donde entran los elementos éticos. Hoy en día, para que los organismos públicos sean más competitivos requieren que su personal posea mayor capacidad, estudios y preparación. Sin embargo, para que la capacitación sea completa no debe limitarse a desarrollar habilidades técnicas o poseer destreza mecánica o empírica, como se ha pensado durante mucho tiempo, sino que implica a la vez una filosofía, un cambio de actitud, un compromiso real y profundo con uno mismo y con la institución, abarca un cambio de mentalidad.

h) Establecer un sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido por parte de los servidores públicos. Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia por parte del ciudadano, o incluso del personal que labora dentro del sector público, de las conductas indebidas. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que éstos tengan la confianza para hacer la denuncia. En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se evoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios a través de los que se pueden denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, existe un miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. También deben existir garantías para el personal que labora en el interior de las organizaciones públicas porque se han dado situaciones en las que éste se encuentra en un dilema ya que la persona que realizó un delito o acto indebido es su jefe, su amigo o un familiar y no sabe qué hacer o prefiere callar. Para estos casos es conveniente aplicar el principio aristotélico que

---

que no necesita aprender o capacitarse porque ya lo sabe todo, seguramente habla por ignorancia. Contrariamente a esta afirmación, el filósofo Sócrates decía: "Sólo sé que no sé nada", siendo que era un sabio y sí sabía.

dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1096<sup>a</sup>).

i) Implementar un sistema de sanciones ejemplares. Por el bien de la comunidad política es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin darles oportunidad de volver en virtud del grave daño que infieren a las instituciones. Al no corregir y castigar con sanciones ejemplares a personas corruptas, otros individuos repetirán, y de hecho repiten, los mismos actos, convencidos de que no les pasará nada.

j) Certificar a los servidores públicos idóneos y depurar a los carentes de voluntad de servicio. Una forma de garantizar que las personas que ocupan un cargo público sean las adecuadas consiste en que éstas sean evaluadas cada determinado tiempo por organismos especializados a fin de observar su rendimiento, ya que hay, inmersos en los organismos públicos, personas *non gratas* que usurpan de continuo los cargos públicos. Una vez evaluados, por un lado, se certifica al idóneo y, por otro, se identifica y depura mediante la expulsión a aquél sin voluntad de cooperación.

k) Permanente comunicación y rendición de cuentas a la ciudadanía. Establecer un sistema de comunicación que informe a la población de lo realizado en materia de fomento de la ética y combate a la corrupción. Un gobierno con sanos principios debe rendir cuentas a la opinión pública. Es conveniente que toda institución u organismo público cuente con un área en la que informe, mediante distintos mecanismos (convocatorias, juntas de vecinos, boletines), a los ciudadanos sobre las metas conseguidas en materia de combate a la corrupción, sanción a corruptos y fomento de la ética pública.

l) Rescatar experiencias positivas de otros países. En el ámbito internacional existe el compromiso de algunos gobiernos por emprender iniciativas éticas para sus servidores públicos. Por ejemplo, el Estado australiano de Nueva Gales del Sur creó en 1989 la



Comisión Independiente contra la Corrupción para investigar las acusaciones de corrupción vertidas sobre los partidos Liberal y Laborista durante sus respectivos mandatos. En 1994, el Reino Unido estableció el Comité Nolan; en 1991, en Estados Unidos, se estableció el Consejo Presidencial para la Integridad y la Eficiencia; ese mismo año los Ministerios de Justicia y Administración de Noruega designaron un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior holandés situó como uno de los puntos principales de su programa de trabajo el de la integridad de la administración pública. Asimismo, algunos países miembros de la OCDE cuentan con una ley, reglamento o código de ética para sus funcionarios: En Estados Unidos, la Ley de Ética en la Administración; en Finlandia, la Ley Finlandesa de Funcionarios de Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de la Función Pública; en Dinamarca, la Ley de Personal de la Administración Central y Local; en 1990, Nueva Zelanda promulgó un Código de Conducta del Servicio Público; en 1991, Portugal también estableció un Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, la Oficina de Ética del gobierno estadounidense promulgó las Normas de Conducta de los Funcionarios; en 1996, el Reino Unido estableció su Código de la Función Pública; en 1994, el Tesoro Británico estableció un Código para los Consejeros de Organismos Públicos que operan en el entorno del gobierno.

m) Profesionalización de los cargos de elección. Cualquier aspirante a ocupar un cargo de elección debe mostrar que tiene el perfil idóneo y posee la capacidad para el cargo. Para ello, es necesario establecer previamente una serie de características del puesto e incorporarlo en el marco normativo y legislativo del Estado.

## **5. REFLEXIONES FINALES**

1. La excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se podrá alcanzar sin formar a los servidores públicos con sólidos criterios de

conducta ética. Por lo tanto, el comportamiento correcto de éstos es una condición *sine qua non* para aspirar a contar con un *buen gobierno*. Mientras no cambie la mentalidad de algunos gobernantes y servidores públicos que se prestan a prácticas corruptas así como de aquellos espectadores pasivos ante estas situaciones, seguiremos en el desvío de fines e incumplimiento de metas.

2. La combinación ética-política es esencial porque, si bien la política delibera sobre lo que es mejor o nocivo para el Estado, la ética modera los deseos de los hombres preocupándose por el bien general. La ética no puede ser dejada de lado por los gobernantes pues da sabiduría a sus mentes, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, autoridad, probidad y capacidad de juicio en la toma de decisiones. La ética hace que los hombres se inclinen hacia la virtud o incluso les hace ser virtuosos. La combinación de los conocimientos éticos aunados a los políticos da por resultado personas íntegras con principios sólidos, responsables para el trabajo y con respeto por el cargo, es el equilibrio o justo medio del que hablaban los antiguos griegos.

3. La corrupción siempre ha existido, lo que significa que siempre habrá personas que se prestarán a la continuación de este vicio. Seres a los que no interesa cambiar ni asimilar valores éticos y a quienes se debe impedir que continúen practicando actos indebidos, limitando su actuar y cerrando su margen de acción. Es necesario identificarlos y expulsarlos de la organización.

4. Cuando un Estado no se preocupa por cultivar y fomentar los valores en su personal, las actitudes antiéticas y de contravalores de éste invaden las actividades del Estado, generando un mundo de corrupción que afecta al desarrollo y a la marcha de las instituciones.

5. En los países denominados del tercer mundo la lucha contra la corrupción implica un doble esfuerzo porque este fenómeno es inherente a las prácticas sociales de la vida diaria. Algunos servidores públicos no son ni siquiera capaces de percibir que deben atender el interés público por encima de su interés privado.

6. Existe desde la antigüedad una preocupación por los aspectos éticos que sirven como incentivos al buen comportamiento en

el servidor público. Desde antaño, la teoría política estableció que las cualidades necesarias que debe poseer todo servidor público son: a) capacidad para el cargo; b) lealtad para la constitución, y c) virtud y justicia.

7. La vigilancia sobre los aspectos éticos de los servidores públicos aún no ha tenido la atención deseada por parte de las autoridades gubernamentales. En muchos países los organismos de control de la Administración Pública se reducen a supervisar cifras o aspectos económicos presupuestales restándole importancia a la conducta personal. Por lo tanto, es importante que las sociedades contemporáneas se preocupen por orientar y vigilar el comportamiento de sus gobernantes asumiendo la responsabilidad de moderar los deseos y pasiones de los hombres en el poder y presionando por elevar la eficiencia de las instituciones públicas. Ello se logra fomentando en las personas principios éticos.

8. De no frenar la corrupción en sus distintas vertientes, la injusticia y la desigualdad en la sociedad se incrementará generando un mayor malestar y rencor en la población, lo que dará por resultado actos de ingobernabilidad. En algunos países ya se han manifestado casos en que la población hace justicia por su propia mano, lo cual es alarmante. El hecho de que se existan gobernantes corruptos tiene un precio para la comunidad que es el sufrimiento humano en sus distintas formas: pobreza, desempleo, enfermedad, hambre y, en ocasiones, la muerte. Estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor habla de la impotencia e incapacidad de los gobernantes que se han olvidado de la justicia.

9. Todo gobierno tiene por función gobernar y algunos lo hacen bien y otros mal. La diferencia radica en que aquellos que lo hacen bien es porque cuentan con hombres que poseen virtudes éticas tales como templanza, valentía, sentido de justicia, honor, capacidad para el mando. La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo. Se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público.

10. Una forma para evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público es lograr despertar en todo servidor público una conciencia profunda mediante la interiorización de valores que permita a una persona, no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, sino actuar acertadamente y frenarse ante lo indebido.

11. Si contamos con personal con sanos principios sin duda lograremos tener buenos gobiernos los que a su vez obrarán con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para cumplir con el fin superior del ser humano, que es el bien de la comunidad política.

12. La ética aplicada de manera adecuada a los asuntos de gobierno, sumada a las capacidades de los servidores públicos, genera una ganancia para todos los miembros que participan en la conformación de un país. Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Es poner en el punto de mira el desarrollo futuro.

13. Todo individuo que participa en el servicio público debe tomar conciencia de que esta actividad se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe al Estado, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a quien además debe lealtad y respeto. Tanto el gobernante, el funcionario público, como el legislador, el juez y demás personal público no deben olvidar que están para servir a la comunidad.

Finaliza esta lección invitando a los servidores públicos a adoptar un principio sano que motive a actuar en favor del interés colectivo tal como dice el proverbio oriental: "Toma de una vez y para siempre una regla conforme a la cual vivas y ajusta a ella toda tu vida".

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- ARANGUREN (1996), José Luis, *Ética y Política*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_ (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526.
- \_\_\_\_ (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- BUTLER, D.E. (1964), *Estudio del comportamiento político*, Madrid, Tecnos.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- CICERÓN (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial.
- COMPTE-SPONVILLE, André, *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Madrid, Paidós.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Madrid, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus, Madrid.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los servidores públicos*, México, UPN.
- FRANKL, Viktor (2004), *El hombre en busca de sentido*, Madrid, Herder.
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús (2000), *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.
- GUARIGLIA Oswaldo (1997), *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Buenos Aires, Editorial Eudeba.
- KUNG, Hans (2002), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, F.C.E.
- LAPORTA, Francisco y Álvarez, Silvina (eds) (1997), *La corrupción política*, Madrid Alianza.
- MAC Intyre, Alasdair (1987), *Tras la Virtud*, Barcelona, Crítica.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.
- MARTÍNEZ Navarro, Emilio (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- MARINA, José Antonio (1995), *Ética para Náufragos*, Barcelona, Anagrama.
- PLATÓN (1992), "Protágoras", en *Diálogos*, Madrid, Gredos.
- PLUTARCO (1982), *Vidas paralelas*, México, Porrúa.
- RODRÍGUEZ Arana, Jaime (1993), *Principios de ética pública ¿corrupción o política?*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- RUBIO Cariacedo, José (1987), *El hombre y la ética*, Barcelona, Anthropos.
- RUSSELL, Bertrand (1957), *Ética y política en la sociedad humana*, México, Hermes.
- THOMPSON (1998), *Ética pública y cargos públicos*, Barcelona, Gedisa.

- TUGENDHAT, Ernst (1998), *Ética y política*, Madrid, Tecnos.
- VILLORIA Mendieta, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción*, Madrid, Tecnos- Universidad Pompeu Fabra.
- YAÑEZ, Manuel (2002), *Confucio, Grandes biografías*, Madrid, Edimat libros.

## Revistas y Artículos de periódico

- Bó, Teresa (2002) "La Corrupción se extiende sin control por Sudamérica. Un informe de la ONU pone de manifiesto el círculo vicioso entre malversación y pobreza". En *Diario La Razón*, España, 4 de agosto.
- "La ética en política es más importante que la inflación", En: *El País*, España, 31 de julio de 2002.
- "La enfermedad moral del capitalismo", en: *El País, Suplemento Domingo*, España, Julio 28, 2002.
- Meyer, Lorenzo (2000), "La corrupción", en: *Diario Reforma*, México, 16 de marzo de 2000.
- Rodríguez-Arana, Jaime (1999), "Ética y empleos públicos"; En: *Revista Gobierno y Administración Pública*, No. 9, mayo-agosto, pp. 29-34.
- Savater, Fernando "La ética nunca ha estado a la alza pero es un ideal necesario", En: *Gaceta Complutense*, Junio 11, 2002.
- Steinsleger, Jorge (2001) "Corrupción, corruptometría y corruptólogos", En *Diario La Jornada*, México, 15 de agosto.



## LECCIÓN 2



FUNDAMENTOS ÉTICOS  
PARA UN BUEN GOBIERNO



*El sol de la Justicia.* Grabado de Alberto Durero (Nuremberg, 1471-1528). Cristo, sentado sobre un león representa el "Sol de Justicia" del que hablaba el profeta Malaquías. Un Cristo imberbe, de cuya cabeza surgen los destellos de los rayos solares. Como juez supremo, sostiene en su mano derecha una espada dirigida hacia el cielo y en la izquierda una balanza de doble platillo en perfecto equilibrio.

# FUNDAMENTOS ÉTICOS PARA UN BUEN GOBIERNO

*No se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

## INTRODUCCIÓN

La resolución de conflictos y la satisfacción de intereses comunes por parte, primero, de quienes deliberan sobre los asuntos públicos, y segundo, de quienes ejecutan las decisiones, es difícil de alcanzar de manera transparente si se carece de ética. Para lograr buenos resultados en la política y en la gestión pública se requiere contar con hombres de conducta íntegra pues son éstos quienes marcan las directrices y operan las instituciones.

### 1. ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO

*Debes mirarte al espejo. Si eres hermoso, haz bellas obras; si eres feo, corrige el defecto de tu naturaleza con la belleza de tu conducta.*

Bías de Pirene, *Los siete sabios y tres más*

Los antiguos griegos, que gustaban de practicar la filosofía, ante la pregunta: ¿Qué es mejor, el gobierno de los hombres o el de las leyes? respondían que cuando las leyes son buenas benefician a la comunidad política siempre que los hombres las respeten y las apliquen, pero ante la evidencia de que éstas no se respetaban, la respuesta era contar con hombres buenos, ya que ellos, además de actuar correctamente en cada uno de sus actos, respetaban la ley. En esta cultura, los individuos con un gran reconocimiento y decoro eran considerados “Hombres Ley”. Parafraseando esta idea y

cuestionándonos si es mejor el gobierno de los hombres o el de las instituciones, sin duda la respuesta sería similar. Son los hombres los que hacen las leyes y las instituciones. Y así como un hombre bueno era antaño considerado un “Hombre Ley”, un hombre con principios éticos en el ámbito público puede considerarse como un “Hombre Institución”, de donde se deduce que cualquier mejora en la operación de las instituciones públicas, y por tanto de la credibilidad de éstas, será posible si se eleva la conducta moral de los individuos que la integran mediante una adecuada formación ética. La importancia de poner atención en la conducta de los hombres públicos la resalta Douglas North al decir: “Las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos. Por consiguiente, se deberá empezar por el individuo.” (Douglas North, 1993).

Una deliberación exhaustiva en relación tanto a la manera de frenar actitudes antiéticas en el ámbito público como a la recuperación de la confianza del ciudadano, conduce a la idea de que no es a través de controles externos a los servidores públicos como se impide que éstos cometan actos indebidos sino que es a través de la sensibilización, del desarrollo de la conciencia así como del establecimiento de principios internos en las personas como se podrá evitar la realización de actos contrarios a la ética. Pretender someter a los hombres por la fuerza del poder o de la ley con controles externos no es el mejor camino. “El derecho puede imponerse desde fuera, no así la moral.” (Cortina, 1998, 197). “El conjunto de normas y controles no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce.” (Rodríguez-Arana, 1998).

Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal formado en ética, entendida ésta como la herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres y desarrolla plenamente su capacidad de juicio. La formación ética es vital en los individuos pues éstos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos.

Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, el desvío de fondos, etc. Situaciones que impiden se alcancen las metas y objetivos institucionales.

Una clasificación general respecto al personal que opera en el gobierno señala que existen dos tipos de personas que participan en la dirección y operación de las instituciones: políticos y funcionarios. Ambos tienen por objetivo común servir a la sociedad a la que representan, lo que les coloca como servidores públicos. Para lograr buenos resultados en todo gobierno se requiere contar no sólo con funcionarios responsables, sino también con políticos responsables puesto que son estos últimos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones, y de estas decisiones depende a su vez la actuación de los primeros.

La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación por difícil que ésta sea, ofreciéndole criterios para encontrar soluciones adecuadas.

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” según afirmara Platón, provienen “de un verdadero cambio del corazón” como dice Caiden. En otras palabras, desde el pensamiento desde las convicciones debe brotar la fuerza dinámica que los convierta en acto.

La razón por la que la ética es un instrumento necesario radica en que ésta se orienta al estudio de las acciones humanas por lo cual las explicaciones a las distintas conductas giran en torno a esta disciplina. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en la ética, disciplina de por sí independiente de cualquier religión o ideología. Cuando los hombres públicos responden a una filosofía ética son responsables de su conducta y de cada uno de sus actos. De esta manera, la ética es el mejor

de los instrumentos porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio colectivo, elemento imprescindible en los servidores públicos ya que como señala Adela Cortina: “El interés del Estado no puede depender de las pasiones del príncipe, ni siquiera de su deseo de ser malo o bueno sino que exige un profundo autocontrol.” (Cortina, 1998, 65). La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

Una baja moral y una baja motivación en los servidores públicos fomenta actitudes antiéticas, situación que a su vez se refleja en una baja calidad en la operación de las instituciones públicas. La imagen que se crea de los gobiernos, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud y conducta que ofrece cada persona que labora en las instituciones. Una buena imagen ayuda a creer y a confiar, una mala imagen genera desconfianza, duda, rechazo. La conducta, la integración y las actitudes son los elementos básicos para establecer buenas relaciones y buen servicio. A esta tendencia se opone, sin embargo, la evolución en el estilo de trabajo de los representantes públicos modernos quienes se han convertido en operadores intelectuales altamente especializados, orgullosos de ocupar un cargo público pero poco sensibles al sentir humano.<sup>1</sup>

### *1.1. ¿Qué se entiende por ética pública?*

Cuando se habla de la ética pública, no es que se trate de una ética especial para los asuntos de gobierno y administración pública, se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, lo cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. Es lo que Weber denominó como “ética de la responsabilidad”.

<sup>1</sup> Con la aplicación de la tecnología a los servicios públicos, el trato directo es desplazado por sistemas informáticos o contestadores automáticos. Los programas e-government trabajan cada vez más en esta dirección.

La ética pública señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña un cargo público. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientados por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana.

La ética pública se refiere al perfil, formación y conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean quienes laboran en el servicio público, es importante que sean individuos que estén inmersos en la moral pública. Todo aquel que ingrese al ámbito público debe pasar por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores y virtudes públicas.

En suma, se entiende por Ética Pública la parte de la disciplina ética que trata los comportamientos de los gobernantes, políticos, legisladores, jueces, funcionarios en el desarrollo de su trabajo, y tiene por fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado.

### *1.2. ¿Qué se persigue con la ética pública?*

La ética pública tiene por objeto conseguir que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la razón, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber. Una adopción verdadera de la ética exige un profundo cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad, que logre impedir pensamientos corruptos.

El objetivo material de la ética en el ámbito público se enfoca hacia los actos humanos de servidores públicos, esto es, a la rectitud moral de su actuación. La ética busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes, y si bien esto es importante en cualquier disciplina lo es más en el ámbito de lo público porque es la responsable de conducir los asuntos de un Estado.

Aunque parezca una verdad de perogrullo es conveniente afirmar, una y otra vez, la necesidad de la ética en los servidores

públicos ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos, en diferentes instituciones públicas, caigan y sigan cayendo en escándalos de corrupción. Personas sin escrúpulos ocupan cargos importantes del Estado escudándose además en la imagen de hombres respetables u honorables.

Para Hans Kung, el fin de la ética en política es el de “rescatar la dignidad humana”. Al respecto escribió: “El hombre ha de ser más de lo que es: ha de ser más humano. Es bueno para el hombre lo que preserva, fomenta y realiza: su humanidad. El hombre ha de explotar su potencial humano, en aras de una sociedad humana y un ecosistema intacto, cambiando básicamente su rumbo de actuación. Su humanidad en potencia es muy superior a su humanidad en acto.” (Kung, 1991, 49).

En suma, lo mínimo que se pretende alcanzando un espíritu ético en quienes ocupan cargos públicos es la adquisición de la responsabilidad para así obtener resultados más efectivos.

## 2. ÉTICA Y POLÍTICA: FUNDAMENTOS BÁSICOS

Para abordar la relación entre la ética y la política es necesario partir del origen mismo, de la conexión original entre ambas disciplinas. Ya en las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los futuros gobernantes antes de que éstos asumieran su cargo. De esta manera ejercitarían la política contando con principios éticos que respaldarían cada una de sus decisiones.

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la ética. En la antigüedad, aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para hacer que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien. De hecho, las grandes civilizaciones ya contaban con tratados sobre el tema, con códigos para la función pública y con maestros que la impartían.

Las antiguas culturas nos dejaron testimonios muy valiosos en esta materia. El *Código de Hammurabi*, que elaboró el rey de

Babilonia, unificador de toda Mesopotamia en el siglo XVIII a. C., es un documento histórico que señala los principios que debían guardar los ocupantes de cargos públicos. De la antigua China (siglo V a. C.) nos han llegado los *Cuatro Grandes Libros* del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*. De los antiguos griegos (siglo IV a. C.) provienen las *Obras de Ética* que escribiera Aristóteles o las *Obras morales* de Plutarco. De la India (siglo III a. C.) son originarios *Los principios del Rey Asoka*. Del Imperio Romano (siglo I a. C. y siglo I d. C.) contamos con el *Tratado Sobre los deberes* de Cicerón así como con los *Tratados morales* de Séneca.

“Desde antiguo los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras.” (Cortina, 1998, 64).

De esta manera quien ocupaba un cargo lo honraba. Desde entonces se advertía sobre los riesgos y consecuencias de dejar que personas sin ética gobernaran. “Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal” escribió Aristóteles. De ahí la importancia de que quienes asuman cargos de autoridad pública controlen severamente sus acciones a fin de actuar acertadamente en todo momento. En caso contrario contribuyen a provocar la ruina del Estado.

Cuando Aristóteles construyó su obra *Política* partió del entorno que rodea al hombre. Así estudió primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostuvo que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre ética en la cual señala la relación intrínseca que existe entre ética y política. Al respecto escribió: “La política es la más importante y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que



persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado. A ello va el tratado de ética que es, de alguna manera, un tratado de política” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1094<sup>b</sup>).

### 2.1. Géneros de vida

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre establece tres géneros de vida. El primero se denomina Género Voluptuoso, en el que los vicios y deseos gobiernan al hombre. La voluptuosidad es llevar una vida excedida de placeres, esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Para los filósofos y estudiosos del tema este tipo de vida es considerada indigna y más cercana a lo animal en la que la razón humana aún no logra el dominio de sí. Aristóteles se refirió a este respecto de la siguiente manera: “Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias.”<sup>2</sup>

El segundo es el Género Político que tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de honor, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En este género de vida las personas buscan respuestas a distintas interrogantes de la existencia, desarrollando así el razonamiento. Se comienza a gobernar a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género exclusivo acompañado de una excelsa educación debido a lo cual sólo unos cuantos individuos podían tener acceso a esta forma de vida: los hombres buenos. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente se vuelve

<sup>2</sup> Esta idea en general se ha repetido a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase: “Desde Platón hasta Bertrand Russell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo” (Marina, 1995, 161).

dueña y señora de su conducta y actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. En este sentido, el Emperador y filósofo Marco Aurelio escribió: "En la constitución del hombre el deber preponderante es el bien común; el segundo es no ceder ante las pasiones corporales, porque es propio del movimiento racional e inteligente marcar sus confines y no dejarse vencer por el movimiento sensorial o impulsivo." (Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro VII, 55). La vida política es por tanto un género acompañado de la educación. Cicerón decía: "aquellos hombres que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el ser humano". Finalmente, el tercer género de vida es el Contemplativo, el cual se refiere a las personas que dedican su vida a la sabiduría. Son aquellas que a lo largo de su vida tratan de "conocerse a sí mismas" como predicaba Sócrates, o como decía Buda: "Los sabios se dan forma a sí mismos". En este género se renuncia a los bienes materiales, al exceso de placeres e incluso a los honores con tal de permanecer en un estado de contemplación acompañado de sabiduría y conocimiento.

Partiendo de la anterior clasificación, quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, el político, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro: la búsqueda del bien común, no transita por un camino sencillo: dominarse a sí mismo para actuar practicando el bien a los semejantes.

## *2.2. La relación ética-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses*

*Lo más aborrecible es que se gobierne olvidando el bienestar de la gente.*

Confucio

El resultado de sumar ética y política es el bien común o bien para la comunidad, entendido como el conjunto de condiciones de vida con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden

alcanzar la plenitud. “La política pretende encontrar la mejor forma de constituir un Estado y ésta será aquella constitución que le brinde mayores oportunidades para alcanzar lo justo y esto es el bien común.” (Aristóteles, *Política*, 1282b). Gobernar es servir a los intereses comunes. Este, y no otro, debe ser el motor que impulse a los políticos. De hecho, un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos debería ser considerado ilegítimo.

El bien común es el bien de las personas en cuanto que están abiertas entre sí a la realización de un proyecto unificador que beneficia a todos. La noción de bien común asume la realidad del bien personal y la realidad del proyecto social en la medida en que las dos realidades forman una unidad de convergencia: la comunidad. El bien común es el bien de la comunidad. Para alcanzar el anhelado bien común, entre las distintas partes que integran la comunidad, le corresponde al Estado la tarea de arbitrar los conflictos y poner diques a los grupos que se alejen de este objetivo.

Cicerón, refiriéndose a la importancia de gobernar para todos escribió: “Los que hayan de gobernar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que se ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy pocos favorecen el bien de todos.” (Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 85).

Un buen gobernante establece una forma de constitución que garantiza una armonía entre las partes que conforman la comunidad política. De esta manera se cumple con uno de los mayores fines de la política: “Hacer que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad capaces de realizar

acciones nobles” (Aristóteles, *Política*). En este sentido Marco Aurelio sostenía lo siguiente: “Hemos nacido para la colaboración, como los pies, las manos, los párpados, las filas de los dientes de arriba y abajo. Entrar en conflicto unos con otros es contrario a la naturaleza. Conflicto es enfadarse y darse media vuelta.” (Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro II, I). Más adelante también escribió: “El único fruto de la existencia sobre la tierra es una disposición virtuosa y unas acciones comunitarias.” (Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro VI, 30).

Es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos o élites que se vuelvan más poderosos. El gobierno no debe tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos pues esto crea insolencia hacia el Estado. También tiene que integrar a las partes del Estado en su camino hacia la convivencia así como el moderar las pasiones de los individuos. Estas tareas se fundamentan en la moral de los individuos pero sobre todo en la moral pública, la cual consiste en el respeto a las tradiciones y principios políticos.

### 3. FORMACIÓN CON ÉTICA PARA ACTUAR EN POLÍTICA

*Excava dentro. Dentro está la fuente del bien que puede siempre borbotar de nuevo mientras excaves.*

Marco Aurelio

El camino para “saber” gobernar pasa por dos momentos: a) La formación adecuada del gobernante con ética y b) La operación política mediante la puesta en práctica de las virtudes éticas. A continuación se exponen cada una de estas fases.

#### 3.1. La formación del gobernante con ética

Sólo a través del saber, del conocimiento profundo mediante una adecuada educación, y del estudio de la ética de manera constante y paciente es como se llega a la liberación y dominio de los

propios intereses, característica fundamental si se quiere gobernar con virtud y justicia. Sólo cuando el futuro gobernante alcanza el equilibrio y dominio de sí mismo, estará en disposición de realizar acciones dignas de honra.

Durante su proceso de formación es importante que se pregunte: ¿Qué clase de vida quiero para mi comunidad? ¿Qué puedo hacer por el bien de ésta? Quien participa en la vida de la comunidad debe actuar necesariamente a favor de ella.<sup>3</sup> Las actividades del político conforme a los valores determinan la felicidad del Estado. Quienes aspiran a una vida superior a la voluptuosa, es decir, los que prefieren la vida política a la bestial, tienen que vencer los vicios comunes del cargo: la codicia,<sup>4</sup> la avaricia,<sup>5</sup> el anhelo de poder, la vanidad.<sup>6</sup> Estos impulsos, que seducen al hombre, son los mismos en Oriente que en Occidente y no han variado en los últimos cinco mil años.

La teoría política señala que hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar las supremas magistraturas: la primera es la "lealtad para la constitución establecida"; la segunda, "capacidad para las responsabilidades del cargo," la tercera, "poseer virtud y justicia". La lealtad se refiere a estar comprometido con el Estado al que se pertenece. La capacidad se refiere a poseer los elementos idóneos para el cargo y gobernar dando

<sup>3</sup> "El único fruto de la existencia sobre la tierra es una disposición virtuosa y unas acciones comunitarias", escribió Marco Aurelio (Libro VI, 30).

<sup>4</sup> Respecto de la codicia Santo Tomas dijo: "Quien se encuentra sometido a la pasión de la codicia roba los bienes de los súbditos", *La Monarquía*.

<sup>5</sup> Respecto al vicio de la avaricia Confucio escribió: "Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados." (Yáñez, 2002, 133). Por su parte, Cicerón escribió: "No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria." (*Sobre los deberes*, Libro II, 77).

<sup>6</sup> Weber se refirió a la vanidad al decir: "El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida a sí mismo" (*La política como vocación*; 1984, 154).

resolución a las demandas ciudadanas. El tercer elemento se refiere a la posesión de virtudes éticas para saber gobernar. De los tres requisitos para saber conducir un Estado tal vez la tercera es la más difícil de alcanzar, pues se requiere un profundo conocimiento, tiempo, voluntad y paciencia.

Cuando un gobernante se prepara con ética y sabiduría alcanza lo que los antiguos denominaban “el principio recto”, y por medio de éste será capaz de discernir lo que es conveniente o nocivo en la acción de gobierno. Cicerón decía que “aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar... a estos hombres de Estado le son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza.” (Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 72). El mismo autor evoca cuatro virtudes que deben acompañar siempre al gobernante: “Sabiduría, Justicia, Fortaleza y Templanza” para estar preparado para la acción. (Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 72).

Para Alarcos Martínez: “Quienes son o pueden llegar a ser capaces de ejercer este arte tan difícil y tan noble que es la política, prepárense para ella y procuren ejercitarla con olvido del propio interés y de toda ganancia banal. Luchen con integridad moral y con prudencia contra la injusticia y la opresión, contra la intolerancia y el absolutismo de un solo hombre o de un solo partido político; conságrense con sinceridad y rectitud, más aún, con caridad y fortaleza política, al servicio de todos.” (Martínez, 1999).

Por su parte, Max Weber, al referirse a las características de quien aspira a la vida pública escribió: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más

sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un “sin embargo”; sólo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política” (Weber, 1984, 178).

Algunos ejemplos que ilustran la importancia de la simbiosis entre ética y política en distintas culturas y momentos históricos, son los siguientes:

*Sobre el origen del candidato.* En la antigua cultura romana, aquellos individuos que deseaban aspirar a ocupar cargos públicos se preocupaban desde temprana edad por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de la credibilidad y confianza de la gente con la que vivían. Estos individuos, en el momento de promoverse para un cargo de elección, se vestían de blanco, pues este color simbolizaba pureza, palabra que a la vez se traduce en “candidez”, y precisamente aquel que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el más limpio, el más “cándido”, el mejor. Y así, el cándido pasaba a ser el “candidato”.

*Sobre la elección de los gobernantes.* Para elegir gobernante en las antiguas culturas mexicanas, primero congregaban a un número de jueces formado por hombres sabios, ancianos notables, quienes debido a su edad poseían la prudencia y experiencia necesaria para saber elegir al candidato más idóneo que supiera guiar y educar a su pueblo. Este consejo de ancianos deliberaba y concertaba antes de elegir. Para tal elección se tomaban en cuenta las siguientes cualidades: el elegido debería ser virtuoso, respetado, debería de tener nobleza, no debería amar en exceso la vida, no debería dejarse adular, corromper ni sobornar, debería ser restaurador e impulsor de las tradiciones de su pueblo, con pleno uso de sus

facultades, prudente, valiente, de buena y recta educación, de buen hablar, de buen oír, que supiera estimar a la gente y que poseyera “rostro y corazón”. Para el elegido existían ceremonias destinadas a recordarle los deberes hacia su pueblo: “Se conducía al nuevo dignatario (futuro rey) a una parte del templo, donde permanecía. Se sentaba de día en el desnudo suelo, y sólo por la tarde se le daba una estera para reclinarse; por la noche iba al sagrario a horas fijas para quemar incienso, y los cuatro primeros días no dormía más que algunas horas. Cerca de él había guardias que cuando se adormecía le punzaban las piernas y los brazos con espinas de maguey, dirigiéndole estas palabras: “Despiértate, tu no debes dormir, sino vigilar y cuidar de tus vasallos, no subes al trono para descansar, el sueño ha de huir de tus ojos, que necesitan estar abiertos para velar sobre el pueblo”. De esta manera, quien resultaba elegido era un hombre de cualidades muy grandes por lo que era querido, admirado y respetado por su pueblo. Precisamente, como era considerado el mejor, se subordinaban a su mandato y le mostraban lealtad.”<sup>7</sup>

*Sobre el valor de la virtud en los gobernantes.* En la antigua China (siglo V a. C.) el sabio Confucio se dedicó a enseñar la importancia de la virtud en los gobernantes. A continuación, un ejemplo de una de sus enseñanzas: “En cierta ocasión un discípulo hizo la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer para enseñar a los hombres que cuando uno adquiere la virtud se adquiere el verdadero poder personal? El maestro, tomando su bastón y dibujando círculos dentro de otros círculos en la arena, dio la siguiente lección: “Cuando los antepasados deseaban ilustrar la virtud a través del reino, primero ordenaban sus propios estados. Deseando ordenar bien sus estados, primero organizaban a sus familias. Deseando organizar a sus familias, primero cultivaban su persona. Deseando cultivar su persona, primero cambiaban sus corazones. Deseando cambiar sus corazones, primero buscaban ser sinceros en sus pensamientos. Deseando que hubiera sinceridad en sus pensamientos,

<sup>7</sup> Alonso de Zurita, “Breve relación de los señoríos de la Nueva España”.



primero buscaban el conocimiento verdadero dentro de su alma". Mirando a los círculos, la luz de la comprensión comenzó a brillar en los ojos del discípulo. Y antes de que pudiera hacer otra pregunta, el maestro continuó: "Habiendo buscado el verdadero conocimiento en su alma, llegaron a ser sinceros en sus pensamientos. Por la sinceridad de sus pensamientos, cambiaron sus corazones. Cuando sus corazones cambiaron, sus personas se transformaron. Cuando sus personas se transformaron, sus familias quedaron bien organizadas. Cuando sus familias quedaron bien organizadas, sus estados fueron bien gobernados. Cuando sus estados fueron bien gobernados, el reino estuvo en paz". Al terminar, el maestro se levantó y se fue a su trabajo. El estudiante, asombrado por la enseñanza, cerró los ojos y se quedó meditando en las palabras de Confucio." (Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*).

Estos ejemplos muestran que en las culturas antiguas, aún en épocas y lugares diferentes no había ninguna duda respecto a la importancia y vinculación de la ética en política. Tenían claro que quien ejerciera la política debía contar forzosamente con una formación acompañada de valores para poder tener un gran sentido de justicia.

### 3.2. *La operación política bajo principios éticos*

La ética es acción. Es práctica pura. No se estudia ética para quedarse en la abstracción, en el deber ser. Se aspira a su conocimiento no para ser santo sino para practicar el bien en cada acto. El político, el verdadero, gobierna para su gente, se aleja de las pasiones y vive con dignidad. Utiliza el poder como un instrumento para hacer el bien. El hombre apto para dirigir una ciudad consagra, más que cualquier otro, sus esfuerzos para hacer reinar la ética. Antiguamente se decía que la auténtica gloria de un gobernante dependía del progreso moral que alcanzasen sus gobernados.

La idea de la "ética practica" ha sido rescatada por distintos autores. Para Cicerón: "El oficio de la virtud radica en la acción" (Cicerón, *Sobre los deberes*). Para Weber: "Cuando un hombre es

maduro, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad" (Weber, 1984, 176). Para Victoria Camps: "La ética se muestra más que se dice, o mejor, que deberá decirse en un lenguaje capaz de mostrar su fuerza e incitar así a la acción" (Camps, 1985, 83). José Antonio Marina sostiene que "Para la política lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealidades que pensamos" (Marina, 1995, 176). Todos estos autores coinciden en que la ética es acción, es llevar los valores a la práctica. No obstante, enseñar ética implica también crear hábitos, costumbres, así como formar el carácter para alcanzar el autodomínio.

En la cultura clásica romana, de aquellos que ejercían la política con ética se decía que tenían "Decorum"<sup>8</sup>. Que un político tuviera decorum era garantía de ser reservado, discreto, cortés y que actuaría de manera correcta. Al respecto Cicerón escribió: "El concepto de esta palabra es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas. Y dígame lo mismo de la fortaleza. Una acción viril y magnánima parece digna de un varón y decorosa, y lo contrario como torpe e indecoroso" (Cicerón, *Sobre los Deberes*, Libro I, 94). El Decorum daba confianza a los ciudadanos. Pero no a cualquier individuo por el sólo hecho de participar en política le era atribuido este concepto sino a la inversa, eran los actos del político en la práctica lo que le hacían merecedor o no de esa denominación.

Algunos principios que acompañan a los servidores públicos con *decorum* son los siguientes:

**Autoridad.** La teoría política enseña que la autoridad es la facultad o potestad que tienen los gobernantes para mandar mediante tareas que benefician a los gobernados. Cuando la autoridad no se entiende como servicio a un bien común dicha acción se corrompe y

---

<sup>8</sup> Concepto que significa decoro.

se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento de bien en aquellos a quienes se dirige.

*Honor.* Entendido como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tengan algún mérito. Busca la estima de los demás. Tiene que ver con las obras buenas que realice un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor, siendo éste el premio que se otorga a las personas con buena fama. El honor es tan importante que algunas personas hacen de ello su principio en la vida. Sin embargo, es aspirado por pocos pues, al parecer, “a la mayoría de los hombres les mueve más la avaricia de riqueza que de honores.” (Aristóteles, *Política*, 1318b). El honor es un principio que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos. De no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Si los cargos públicos son honores del Estado, quien ocupe un cargo público tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando el honor lo adquieren los miembros que integran un gobierno, sin duda éstos realizarán obras que beneficien a todo el Estado, generando a su vez el reconocimiento de “buen gobierno”.

*Justicia.* La justicia tiene que ver con un bien para otro. Es la práctica de la virtud total para con otro. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado, lo que da origen a que haya muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El hecho de que se omita tiene un precio: el sufrimiento humano. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia. Conviene recordar la frase de San Agustín: “Sin la justicia, qué son los reinos sino unos grandes latrocinios”.

*Libertad.* El hombre libre es aquel que puede gobernarse a sí mismo y es capaz de dominar sus deseos por medio de la razón. Y

esto no lo hace por reprimirse sino porque ha pasado a un nuevo nivel de conciencia. La libertad va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer algunos conocimientos, tener educación. Respecto a la libertad de los pueblos, la teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado tal, éstas son: “riqueza y libertad” (Aristóteles, *Política*, 1283<sup>a</sup>). La riqueza proporciona la autosuficiencia, la libertad concede la soberanía, autonomía e independencia. Es responsabilidad de los representantes del Estado evitar que el pueblo caiga en la esclavitud. Si un gobierno esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se pretende, no que viva como esclavo, sino que sea libre.

*Prudencia.* Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para la persona. La prudencia se enfoca a los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino que también obra asesorado por un principio racional, por lo que considera ser lo mejor. Al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto.” (Aristóteles, *Gran Ética*, 158-159). En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos. En política, un error de deliberación puede tener repercusiones catastróficas para el Estado, al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar un proyecto. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar no sólo a la generación presente sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin prisa, razonando, deliberando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien.

Estos principios aplicados correctamente dan por resultado gobiernos justos preocupados por el bienestar de la comunidad política.

#### 4. EL DESCUIDO DE LA ÉTICA EN POLÍTICA

En la práctica política contemporánea la disciplina ética ha perdido importancia. ¿Quién forma a los gobernantes en ética pública? ¿Quién se preocupa por transmitirles valores? ¿Será acaso que esta preocupación, tan importante antaño, ha dejado de existir? El descuido de la ética en la formación de gobernantes ha generado por un lado que aquellos que ocupan cargos públicos, cuando carecen de principios éticos, desvíen los fines originales de la política al encontrarse demasiado obsesionados por sus intereses personales y partidistas. A su vez, el olvido de la ética en los gobernados ha generado su corrupción moral. Ambas situaciones se reflejan a su vez en la dinámica social.<sup>9</sup> Ya que vivimos inmersos desde hace tiempo en una cultura basada en principios de independencia, individualidad y propiedad, se torna cada vez más difícil respetar y practicar principios y valores colectivos como la solidaridad, la cooperación, o la generosidad. Por el contrario, resurge “la ley de la selva” donde impera el más fuerte y “el hombre se convierte en un lobo para el hombre” como decía Hobbes. Se reavivan confusiones respecto a si una situación es correcta o no, incluso existe cierto rechazo a las normas éticas ya que éstas son menos atractivas o estimulantes que los principios individuales.

El disfrute individual del dinero y los bienes materiales sin duda atraen mucho más que el goce colectivo de los mismos. Pensar en uno mismo y no en los otros es la característica del individuo moderno. Una sociedad sin recursos éticos genera una transformación en la conducta de sus miembros basada en antivalores. Lo que es antiético e inmoral, al extenderse en su práctica diaria, se torna normal e incluso es visto positivamente. La inmoralidad atrae actos inmorales.

La gravedad de restar importancia a los valores éticos radica en el hecho que las personas que durante su infancia y juventud

<sup>9</sup> La idea de rescatar y fomentar la ética en gobernantes y gobernados es importante, pero dado el objeto de estudio de esta investigación se pondrá mayor énfasis en los primeros.

viven al margen de estos principios difícilmente los aceptarán una vez alcanzada la madurez. A ello hay que añadir que existen corrientes de pensamiento que fomentan, precisamente, actitudes antiéticas para gobernar.<sup>10</sup> Bajo este contexto es fácil entender el estado de devaluación en que se encuentra la política. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella sin tener ni formación ni experiencia, han contribuido a su deterioro. De hecho, se ha corrompido tanto que ha caído en situaciones grotescas hasta el punto de convertirse en una especie de pasarela en la que personas sin respeto por la investidura que les confiere ocupar un cargo público desfilan de manera despreocupada.

A pesar de ser la ética una disciplina importante en la vida política existe en algunos gobernantes una falta de interés por ésta e incluso cierto rechazo. Algunas causas por las que se rechaza la ética son: porque existen intereses económicos bien definidos o una ambición por la riqueza; porque existen compromisos de grupo; porque la corrupción se practica por sistema y los valores éticos constituyen una barrera frente a ella; porque quienes ocupan los cargos no son políticos de vocación; porque se anhela el poder a costa de lo que sea; porque algunas personas contrarias a las religiones identifican la disciplina ética con aquéllas; porque se ignoran los fines de la política.

Ante la pregunta de por qué si los principios éticos son accesibles a todo individuo son tan pocos quienes los cumplen, Platón adelanta en *La República* una respuesta que aún hoy está vigente: “La maldad, aun en la abundancia, se puede obtener fácilmente porque el camino es liso y habita cerca, más ante la virtud, los dioses pusieron sudor”. Por su parte, Aristóteles, en su obra *Política* señaló: “La bajeza en los seres humanos es una cosa insaciable, porque en su naturaleza el apetito es ilimitado y la gran mayoría de la humanidad vive para satisfacer ese apetito”.

<sup>10</sup> Maquiavelo dejó escuela y un legado de elementos “poco éticos” para gobernar aunque, eso sí, muy atractivos para conservar el poder.

Cuando un individuo carece de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.<sup>11</sup> “No hay que ser águila para saber hasta qué extremos de perversidad y bajeza puede llegar el hombre; basta pensar que la crueldad, el desamor y la tortura son creaciones humanas, inventadas por inteligencias fracasadas.” (Marina, 1995, 201).

Los individuos sin ética que ocupan cargos públicos son quienes corrompen al poder al hacer un uso indebido de éste. “Se tiene presente, y es principio reiterado con trivialidad, que el poder corrompe al hombre y el poder absoluto lo corrompe absolutamente. En cambio se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren y para aquellos que lo ejercen.” (Marcos, 1985, 117). Es el hombre sin principios rectos quien altera la profesión política, abusa del poder de manera ilimitada y al hacerlo así se convierte en la peor de las bestias. En palabras del sabio Plutarco: “El hombre es la más cruel de todas las fieras, cuando a las pasiones se une el poder” (Plutarco, *Vidas paralelas*, 331).

Por el descuido de la ética en la política el ser humano ha dejado de ser el animal político que definieron los griegos. La sociedad política es ahora una creación contractual, necesaria por la complejidad que ha ido adquiriendo la agrupación de individuos, pero nada permite esperar de cada uno de ellos la voluntad y espíritu de servicio que en principio evoca la ética pública. Por el contrario, cada vez más se busca satisfacer el propio interés en perjuicio del interés general.

## 5. EL RETORNO DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Históricamente, la ética ha sido un instrumento poderoso que auxilia a la política para alcanzar su objetivo de ver por la pluralidad

<sup>11</sup> En el libro *Política* de Aristóteles, califica de bestialidades aquellos actos perversos o irracionales que realizan personas en el poder.

de intereses de los gobernados. La combinación ético-política es indispensable para la recuperación de la confianza de los ciudadanos porque si bien la política delibera sobre lo que es mejor o peor para la sociedad corresponde a la ética moderar los deseos de los políticos y funcionarios preocupándose por el bien general.<sup>12</sup>

La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. Así, ética y política se mueven dentro de una misma dimensión. La política no puede operar acertadamente sin la ética. Son los ojos de un mismo rostro. De ahí que al faltar uno, la visión se torna incompleta, se impide ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece y pierda la credibilidad ciudadana. Ante la situación de turbulencia por la que atraviesan algunos gobiernos de distintos países del mundo al verse sumergidos en escándalos de corrupción, se hace necesario el rescate de los valores éticos en política y en la administración pública. Y qué mejor que volver al origen, a los clásicos. Ya en 1982, el filósofo anglosajón MacIntyre publicó su libro *"Tras la Virtud"*, en el que criticaba duramente al liberalismo como causante de la actual situación de desconcierto moral y planteaba un retorno a la tradición aristotélica de las virtudes. "La ética griega era una ética del carácter, que se va forjando a través de las virtudes que las personas adquieren por repetición de elecciones y las personas saben qué virtudes deben adquirir porque son las que necesita para sobrevivir la comunidad política de la que son miembros. El mundo ético es entonces un mundo ordenado, en el que las gentes tienen razones para cultivar unas virtudes que su comunidad necesita en un mundo racional." (Cortina, 1998, 86).

<sup>12</sup> El tema de la ética ha estado presente en la historia del pensamiento político: Diógenes, Sócrates, Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Confucio, San Agustín, Santo Tomas, Kant, Spinoza, Gracián, Bertrand Russell, Hegel, Hobbes, Rousseau, Weber. Entre los contemporáneos están: John Rawls, Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Peter Ulrich, Warren R. Copeland, J. Philip Wogaman, Karl Otto Apel, Jürgen Habermas. Entre los autores de habla hispana, es importante destacar a Fernando Savater, Victoria Camps, Adela Cortina, Javier Muguerza, José Luis Aranguren, Jesús González Pérez, Manuel Villoria, Jaime Rodríguez Arana, Osvaldo Guariglia o Agustín Ferraro.



Es importante dignificar a la política y rescatar su verdadero u original significado. Hoy en día, en el pensamiento general, la mención a la política suele ir acompañada de una connotación negativa como resultado de los fondos que se desvían, las metas que no se alcanzan, las promesas que no se cumplen o las ayudas económicas que se desvanecen y, por tanto, aumenta la desconfianza. No obstante, conviene no olvidar que el verdadero sentido y significado de la política es positivo. En palabras de Vaclav Havel, expresidente de la República Checa: "La política es un sector de actividades humanas que plantea mayores exigencias al sentimiento moral, a la capacidad de entender el alma de los otros, al sentido de la medida y de la humildad. Es una dedicación para personas que no se dejan engañar (...). Todos lo que afirman que la política es un asunto sucio mienten. La política es sencillamente un trabajo que requiere personas especialmente puras, porque resulta muy fácil caer en la trampa. Una mente poco perspicaz ni siquiera se dará cuenta. Por tanto, tienen que ser especialmente vigilantes los que se dediquen a la política, personas sensibles al doble sentido de la auto confirmación existencial que de ella se desprende."<sup>13</sup>

La vida pública plantea exigencias de comportamiento ético porque implica conocer y entender el alma humana. La ética en la vida pública es un producto de primera necesidad. "Sin ella no funcionarían las grandes instituciones del mundo moderno y posmoderno, es decir, el Estado, la economía y la empresas, las actividades profesionales y del <tercer sector> o <sector social>." (Cortina, 1998, 98). Las actividades de las instituciones públicas tienen una dimensión ética en tanto que afectan a las personas y sirven al desarrollo humano. Existe en el personal del servicio público un potencial inmenso: el saber que se está sirviendo a una causa de sentido colectivo. Dicho potencial, enfatizado mediante una adecuada política de personal acompañada del

<sup>13</sup> (37) Vaclav Havel, citado por Jaime Rodríguez-Arana, *Principios de ética pública*, p. 100.

fortalecimiento de valores éticos, es indispensable para recuperar la confianza en las instituciones.<sup>14</sup>

Es importante saber, si se quiere recuperar dicha confianza, cuáles son las causas por las que aquella se ha perdido. En términos generales, hay desconfianza porque se pierde la credibilidad. Cuando se miente, se engaña, se promete y no se cumple, cuando existen necesidades que nunca son satisfechas el ciudadano deja de confiar.

Ante las situaciones de incertidumbre, no bastan las reglas y las recetas miopes, las solas técnicas son insuficientes, es necesaria una ética pública que cuente con el atractivo suficiente como para motivar a actuar según un principio de justicia y de solidaridad universal. "La confianza entre las instituciones y las personas no se logra multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública; la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia" (Cortina, 1998, 160).

La Ética aplicada a la función pública implica servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un elemento clave para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones al elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos. En tanto no se logre un cambio verdadero y profundo en el pensamiento no se podrá recuperar la confianza en el servicio público.

La ética no puede ser ignorada por los gobernantes pues ella orienta hacia lo que es conveniente y justo para la comunidad política. Auxilia en la toma de decisiones, ejerce la mente mediante la deliberación. Es un pilar en el actuar. Indica que es lo que debe

<sup>14</sup> Es bien conocido por la sabiduría popular el dicho según el cual "la virtud tiene en sí su propia recompensa", lo cual significa que obrar bien tiene un valor intrínseco, que la buena actuación produce por sí misma un beneficio a quien la realiza (Cortina, 1998, 97).

hacerse y qué omitirse, resuelve dudas, aconseja, presenta principios, da sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, capacidad de juicio en la toma de decisiones. La combinación de los conocimientos éticos con los políticos da por resultado personas íntegras con sólidos principios, responsables para el trabajo y con respeto por el cargo. Este es el equilibrio o justo medio del que hablaban los griegos.

Los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, y cultivados de manera adecuada, coadyuvan a que la función pública sea más eficiente. De igual manera ayudan a reivindicar la imagen del funcionario, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público. Ningún gobierno tendrá verdadero éxito en la realización de sus objetivos si antes no integra la ética en la formación de su personal.

Todo Estado cuenta con representantes públicos que tienen por misión gobernar. Sin embargo, unos lo hacen bien y otros no. La diferencia entre unos y otros radica en que aquellos que lo hacen bien cuentan en sus filas con personas que poseen, además de capacidad, prudencia, libertad, decisión, carácter, autoridad, es decir, principios y valores.

Finalmente, convendría recordar las palabras que el sabio Confucio escribió sobre la manera de actuar de un buen gobernante: "El gobernante se haya obligado, sobre todo, a perfeccionar su inteligencia y su carácter para conseguir la virtud; si obtiene la virtud recibirá el afecto del pueblo; si goza del afecto del pueblo, su poder se extenderá por toda la región; si ha adquirido el poder sobre la región, le resultará fácil alcanzar la prosperidad del Estado."

## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526
- (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- ALARCOS MARTÍNEZ, Francisco (1999), *Para vivir la ética en la vida pública*, Navarra.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- (1985), "La ética en una cultura posfilosófica"; *Leviatán revista de hechos e ideas*, (20), pp. 79-83.
- CICERÓN (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza editorial.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Barcelona, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios*, Madrid, Taurus.
- DIEGO BAUTISTA, Oscar (2001), *La ética en los servidores públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- GÓMEZ, Carlos (ed.) (2002), *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*, Madrid, Alianza.
- IZQUIERDO Agustín, (1994), *La enseñanza de la ética*, Madrid, Papeles de Trabajo, Instituto Ortega y Gasset, No. 198.
- KUNG, Hans (1991), *Proyecto de una ética mundial*, Madrid, Trotta.
- (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- MAC INTIRE, Aladis (2001), *Tras la virtud*, Barcelona, Editorial Crítica.
- MARCO AURELIO (2001), *Meditaciones*, Madrid, Catedra.
- MARCOS, Patricio (1985), *Cartas Mexicanas*, México, Nueva Imagen.
- MARINA, José Antonio (1995), *Ética para náufragos*, Barcelona, Anagrama.
- NORTH, Douglass (1993), *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, México, F.C.E.
- PLUTARCO (1982), *Vidas paralelas*, México, Porrúa.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (1993), *Principios de ética pública*, Madrid, Montecorvo.
- VACLAV HAVEL, *Adiós a la política*, El País, 8 de noviembre de 2002.
- VOLBRACHT, James (1999), *El camino de la virtud*, México, Grupo Editorial Tomo.
- WEBER, Max (1984), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- YAÑEZ, Manuel (2002), *Confucio, Grandes biografías*, Madrid, Edimat libros.
- ZURITA, Alonso de y Juan Bautista Pomar (1974), *Relaciones de Texcoco y de la Nueva España. Colección de documentos para la historia de México (Siglo XVI)*, Gobierno del Estado de México, Toluca.



### LECCIÓN 3



LA GESTACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA

*La verdad desnuda*, fragmento de *La Calumnia de Apelles* (1494-1495) de Alessandro Botticelli.

# LA GESTACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA

*Es deber de los gobernantes formar a los ciudadanos en la virtud y habituarles a ella.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, la ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política al conllevar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados. El presente artículo tiene como propósito responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación de la ética en el marco de los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas? La respuesta a esta interrogante se estructura en tres partes. La primera identifica algunos antecedentes en el proceso de gestación de la ética en el ámbito internacional; la segunda hace referencia al modelo de ética pública llevado a cabo por la OCDE en los países miembros, el cual se conoce como de Infraestructura Ética; la tercera presenta la situación en América Latina donde existen principalmente dos proyectos: por un lado, el denominado Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, impulsado por el BID, y por otro, la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP). Finalmente, un último apartado presenta algunos comentarios a estos modelos así como reflexiones respecto a la situación de la ética en los gobiernos.

### 1. ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE GESTACIÓN DE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida esta disciplina, se ha vuelto a convertir en los últimos años



en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos de los asuntos de gobierno.

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo "Watergate" que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho mostró al público que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales o anti-éticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas ambas en los Estados Unidos en 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos y/o de representación son personas respetables *per se* y que la ética es inherente en ellos.

No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), organismo que agrupa a directores de escuelas e institutos de administración pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979 esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en las escuelas e institutos de administración pública. En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D.C. el Primer Congreso Internacional de Ética Pública. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los Estados

Unidos Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.<sup>1</sup>

En 1987, también en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran, para todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes conferencias internacionales sobre ética en el gobierno. En 1997 se realizó en Lima (Perú) la octava conferencia; en 1999 se celebró en Durbán (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, la décima, en Praga (República Checa) mientras que en 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima.

Igualmente en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos para instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991, en los Estados Unidos, se estableció el Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la integridad en la administración pública; en 1994, el Reino Unido crea el Comité Nolan que a su vez elaboró

<sup>1</sup> Para mayor información sobre este congreso ver el artículo de Pablo García Mexía, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", En: *Revista de Administración Pública* No. 136, enero-abril 1995 p. 497.

el documento titulado Normas de Conducta para la vida pública; en 1996, el gobierno de Australia estableció una Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales y ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado Normas y valores éticos en el servicio público australiano para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente en distintos países del mundo organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público; en Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en los Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los responsables que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un grupo de trabajo para fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda. (OCDE, 1997).

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la Ley de Funcionarios del Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de Función Pública; en Dinamarca la Ley de Personal de la Administración Central y Local; en Holanda, la Ley de la Función Pública; en Japón, la Ley sobre Ética de los Servidores Públicos.

Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; en 1991 en Portugal, el Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, en Estados Unidos, las Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo; en 1995, en el Reino Unido, se publicaron las Normas de Conducta de la Vida Pública así como el Código de la

Función pública; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el Código Ministerial, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un Código para los consejeros de organismos públicos que operan en el entorno del gobierno. (OCDE, 1997, 77).

## 2. LOS MODELOS DE ÉTICA MULTINACIONALES

### 2.1 *El modelo de Infraestructura ética de la OCDE*

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que sus representantes sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. La ética se torna en soporte indispensable para garantizar esta confianza. Sin embargo, en los países de la OCDE,<sup>2</sup> se manifestó desde la década de los noventa un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones.<sup>3</sup> El Consejo de la OCDE percibió la gravedad de este problema y reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza. En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe en los países miembros

<sup>2</sup> Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea (1996) y la República Eslovaca (2000).

<sup>3</sup> Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: "La ética en el servicio público" así como "The pulse of Europe", A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

sobre la conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción. El encargado de realizar esta tarea fue el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE.

El PUMA comenzó a trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los servidores públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés público que se reflejó en la variedad de intentos de “limpiar” la vida pública, incluyendo la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

Con fundamento en los estudios realizados por el PUMA, Janos Bertok sostiene, por un lado, que “La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados<sup>4</sup>”; y por otro que existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El PUMA reconoce que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

Otro estudio realizado por la OCDE cuyo resultado se publicó bajo el título *La ética en los servidores públicos* (1997), describe las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstos operan. Se basó en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) y propuso desarrollar un modelo de Infraestructura Ética como piedra angular de

<sup>4</sup> Ver Janos Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura”, En: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*; p 143. No está por demás señalar que el autor de esta investigación no comparte esta tesis ya que el fenómeno de la corrupción tiene otras causas.

una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta. No obstante, se debe destacar que, si bien todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para construir la infraestructura ética.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: el compromiso político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación y la participación y escrutinios públicos. A su vez, estos componentes se agrupan en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión (OCDE, 1997, 58).

El Control, puede lograrse mediante los siguientes componentes: a) *Un marco legal que permita la investigación y acusación independientes*. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearlo como lo han hecho algunos países. Por ejemplo, en Japón, la Ley sobre la Ética de los Servidores Públicos (aprobada en agosto de 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Por su parte, Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios; b) *Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación*. Los mecanismos de rendición de cuentas deben estar alertas a fin de identificar acciones antiéticas y cerrarles el paso. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, se encuentran: el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias de la población son la mejor garantía

de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Si dichas denuncias se fundamentan a través de investigaciones de reporteros honestos, sin duda se ejercerá presión y se contribuirá a una mayor cultura de servicio en el funcionariado; c) *Escrutinios públicos*. La participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y de las conductas indebidas en el sector público, sin embargo éstos dependen en gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

La Orientación, puede conseguirse a través de los siguientes elementos: a) *Compromiso bien articulado de los líderes políticos*. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos desempeñan papeles importantes en esta cuestión y deben de ser un ejemplo positivo; b) *Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables*. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas, particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países se aplica un código de conducta general para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos, los códigos son establecidos por cada organismo; c) *Mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación*. El contenido de los códigos de conducta se torna “papel mojado” si no se comunica y se inculca de manera adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

La Gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: a) *Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos*; b) *Una coordinación de infraestructura*, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, bien mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. Por ejemplo, un país como Estados Unidos, con su tradición de vigilancia y contrape-sos, parece asignar más importancia al *control*, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se establece un mayor énfasis en la *orientación* y la *gestión*.

El PUMA argumenta que el nivel de conducta que se espera del servidor público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan en exceso, o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

El Consejo de la OCDE, ante el problema mundial de la corrupción, recomendó en abril de 1998 a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción.

Como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:<sup>5</sup>

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.

<sup>5</sup> "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, 2000, p. 337.



3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.

4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.

5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.

6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta.

Dichas medidas fueron retomadas cuando se consideró necesario, y se establecieron cuando no existían, en los países miembros de la OCDE con diferentes matices según la prioridad otorgada por cada gobierno.

#### *2.1.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE*

El estudio, ya referido, de la OCDE<sup>6</sup> en los países miembros sobre la "Conducta Ética en el Servicio Público" señala que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país se encuentran en sus leyes generales, en su códigos o bien en los lineamientos particulares de cada organización. En general, las normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares, por ejemplo: a) Todo lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos, b) El manejo y uso de información oficial, c) Los beneficios económicos obtenidos por el cargo, d) Los asuntos extra-laborales, e) Las disposiciones para ingresar en otro empleo, f) Las denuncias y sanciones. "Mas de dos tercios de los países miembros establecieron un marco legal para los estándares de conducta, no obstante, la forma de presentar el documento como un instrumento jurídico varía según sea el país: un rango o

<sup>6</sup> El estudio fue solicitado por la Junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998 y los resultados fueron publicados en el libro titulado: *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

nivel constitucional (Turquía), actos generales en el servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría), actos de servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), códigos dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido), actos disciplinarios (Portugal).” (OCDE, 2000).

Si bien los códigos de conducta y los códigos de ética son las fuentes que se utilizan de manera más común, en una tercera parte de los países de la OCDE existen otras formas como los estatutos, cartas circulares, manuales, jurisprudencia y capacitación de servicio civil. En los Estados Unidos, la Oficina de Ética del Gobierno expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implantación de reglas y reglamentos al respecto.

La mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios además de los estándares generales. Algunas profesiones (periodistas, médicos, abogados, contables, etc.)<sup>7</sup> han desarrollado sus propios códigos de ética que requieren elementos específicos. Los estándares también pueden ser establecidos en diferentes áreas del Estado: seguridad pública, medio ambiente, aduanas, servicio militar.

El estudio de referencia de la OCDE señala que la mayoría de los países miembros también tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política-administración. También señala que algunos países han desarrollado códigos para ministros, los cuales proveen de orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un Manual de Gabinete para sus miembros con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de interés. Igualmente, el Código Ministerial del Reino Unido provee a ministros de reglas sobre relaciones con el servicio civil.

<sup>7</sup> En algunas disciplinas existen los llamados “Códigos deontológicos”. No obstante, conviene advertir que la deontología no es la ética y por consiguiente los códigos deontológicos no deben confundirse con los códigos éticos.

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público (Ver Anexo 1).

El Consejo de la OCDE ha dado instrucciones al PUMA para que analice la información provista por los países miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo en el mejoramiento de conducta en el servicio público. En los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

Salvaguardar una cultura en el servicio público es una prioridad fundamental en virtud de que es un componente vital para mantener la confianza de la sociedad en los políticos y en el servicio público. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados la corrupción es un problema que tiende a incrementarse.

## *2.2 Los modelos de ética en América Latina*

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública. Al respecto se han identificado diversos proyectos bajo dos criterios: por su magnitud al integrar a distintos países y por la capacidad de innovación, al ser pioneros en esta materia. Dichos proyectos son: a) *La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*, b) *La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, proyecto liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

### 2.2.1 *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*

Los días 15 y 16 de junio de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*.

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (instituciones de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina) que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción. Entre otras actividades promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Algunos de los propósitos fundacionales de RICOREP son: intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la identificación de la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son “Miembros Plenos” de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo

de corrupción y al rescate de la ética pública. Son “Miembros Personales” los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo programas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, el Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

### *2.2.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID*

Del 1 al 3 de septiembre de 2001 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Honduras un evento denominado: Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “Hay hambre de ética en el mundo” y, por consiguiente, la necesidad de fomentar valores como instrumentos para el desarrollo de los pueblos. Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se afirmó que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más

ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo.<sup>8</sup>

En el encuentro se presentó la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

Entre las metas que pretende alcanzar esta iniciativa se encuentran:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores.
- Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región.
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.

<sup>8</sup> Ver "Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras", *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

- Promover la integración a los currículums educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo.
- Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público.
- Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente. El 24 de febrero de 2006 fue declarado por el BID como día dedicado a la ética para el desarrollo.

### **3. COMENTARIOS A LOS MODELOS DE ÉTICA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Los modelos de la OCDE y del BID son proyectos pioneros en el intento de fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta. Ambos lo hacen en bloque. El primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo, para los países de América Latina, considerados como países en vías de desarrollo. Sin embargo, la ética en los asuntos públicos es necesaria para todo país: pobre o rico. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global se hace indispensable.

Si bien el propósito de los modelos de la OCDE y del BID pueden en general considerarse como positivos, no están exentos de ser criticados. Algunas de las críticas más comunes son las siguientes:

a) *Se dirigen principalmente a funcionarios.* Ambos proyectos (OCDE y BID) se refieren solamente a funcionarios de la administración pública, pero la ética también es vital a nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos de un mismo cuerpo estatal, no hay que olvidar que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros, de ahí la importancia de señalar a la ética como base de la conducta política, sin embargo en ningún proyecto existen propuestas que involucren a ambos.

b) *Son modelos muy generales.* Se parte de un modelo general para todos los países sin tener en cuenta la multiplicidad y variedad existentes en cuanto a sistemas políticos y administraciones públicas. Se ignora el contexto social y cultural, la historia, las costumbres, los hábitos de las personas que ocupan los cargos públicos. Conviene no olvidar que los funcionarios también son ciudadanos, son miembros de una sociedad, por lo que están inmersos en una cultura con valores.

c) *Se dirige a instituciones en abstracto, no a los individuos en particular.* Los modelos planteados parten de un enfoque dirigido a las instituciones, según propias declaraciones, no a las personas, lo que genera descuido en su atención personalizada. Las instituciones funcionan con individuos y éstos merecen atención específica. Se evoca la importancia de fomentar la ética y se presentan lineamientos generales, pero sin especificar el cómo, la forma de lograr que un individuo adquiera valores de forma verdadera y profunda. No se responde a la pregunta de cómo conseguir que un individuo corrupto, tal vez estable en su empleo, deje de serlo.

d) *Presentan valores inmersos en un enfoque ideológico.* Los programas que fomentan algunos organismos internacionales presentan de manera sutil o incluso abierta un enfoque ideológico, en este caso neoliberal, lo cual es perjudicial porque se convierte a la ética en un instrumento de manipulación tendenciosa a intereses de grupo. En este sentido, es importante señalar el documento titulado *Manual de lucha anticorrupción* de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por



sus siglas en inglés), en el que se plantean como medidas para combatir la corrupción la privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberalización de la economía, lineamientos todos ellos de corte neoliberal, establecidos durante el Consenso de Washington a principios de la década de los noventa.

e) *Atención centrada en lo económico*. En general los gobiernos toman medidas para combatir la corrupción económica, sin embargo, existe un conjunto de antivalores en el sector público que va más allá de lo estrictamente económico. Tiene que ver con las distintas conductas antiéticas en el comportamiento. Por ejemplo: abuso de autoridad, acoso psíquico y sexual, intolerancia y uso de la fuerza, mentira, nepotismo, tráfico de influencias, deslealtad, injusticia, absentismo, entre otros.

En apoyo a estas críticas Adela Cortina expresa lo siguiente: “La moda de lo políticamente correcto pasó el Atlántico e hizo también en Europa una considerable fortuna. Pero no es de seguirle la pista de lo que trataremos aquí, sino de sacar a la luz otro mundo de nuevas ortodoxias, que bien se pueden entender por comparación con el anterior: la ortodoxia de lo éticamente correcto que decretan los nuevos profetas, los sacerdotes de los organismos internacionales. Compone esta nueva ortodoxia, más que los trazos de una vigorosa ética pública, los de una anémica “moralina burocrática”<sup>9</sup> que se teje, más que con la razón sintiente, con la fría jerga de los organismos internacionales. (...) La “ortodoxia” es la opinión tenida por correcta en un momento determinado, y hoy son los Organismos Financieros Internacionales los que van sentando los cánones del discurso ortodoxo, de lo que hay que decir para no ser excomulgados por el grupo occidental. (...) Sin cargas de fondo, el discurso ortodoxo de lo socialmente correcto nos hará creer que hemos dado con la ética buscada, cuando sólo hemos topado con una fría y desangelada moralina burocrática.” (Cortina, 1998, 52).

<sup>9</sup> Se entiende por moralina, según la definición del Diccionario de la Real Academia Española “una moralidad inoportuna, superficial o falsa, cháchara edulcorada y empalagosa que permite sentirse en el grupo de los buenos”.

Más allá de los modelos propuestos, conviene señalar que existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Ética basada en el cumplimiento o ética de la responsabilidad* según lo denominara Max Weber. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este enfoque se conoce como *Ética basada en la integridad*. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

Aunque durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias acompañadas de distintos instrumentos de aplicación, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta.

Pensar que sin un conjunto de fundamentos éticos acompañados de una política pública en esta materia se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivalores y su dimensión dentro de la vida pública. Un fomento de la ética en los asuntos públicos que involucre no sólo a la política sino también a la administración pública abarca un universo complejo que debe integrar al menos los siguientes elementos:

1. *Reconocimiento de la importancia de la ética pública.* Dicho reconocimiento debe venir acompañado de concienciación y deliberación sobre la necesidad de esta materia así como de voluntad política, es decir, de un compromiso político verdadero por parte de cada gobierno.
2. *Asignación de uno o varios responsables del fomento de la ética (Consejo Ético).* Es necesario que el o los responsables formulen una estrategia con un plan de acción y se inserte dentro de un programa de gobierno.

3. *Instrumentos de trabajo*. Establecimiento de un marco jurídico ético (Ley de ética pública), un marco normativo de conducta (Códigos de ética), identificación de lecturas especializadas así como contar con profesionales en la materia.

4. *La operación del trabajo*. Se refiere a la forma de impartir la formación así como a los ámbitos en donde ésta se desarrolla.

5. *Supervisión, Control y Evaluación*. Implica varios elementos: el establecimiento de un sistema adecuado de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos de parte de servidores públicos; un sistema de sanciones ejemplares; vigilancia de la conducta de los servidores públicos; evaluación del comportamiento; balance de resultados y mejora continua en el proceso para impulsar la ética pública así como una comunicación e información fluida con la ciudadanía

6. *Un espacio de actuación* (área, oficina o departamento), o bien la creación de un organismo encargado de la formación y vigilancia ética de representantes públicos ya sean por elección, (gobernadores, diputados, senadores), por oposición (servicio civil de carrera) o designación (personal de confianza).

7. *Proyección de la ética en los ámbitos privado, social y académico*. El solo combate de la corrupción en el sector público será en vano si el fomento de valores no llega al sector privado y los organismos de la sociedad civil (ONG's). La participación de las universidades en la elaboración de proyectos y formación es también fundamental.

8. *Proyección de la ética en el ámbito internacional*. Es conveniente establecer nexos con gobiernos de otros países en la construcción de una red de ética global.

Finaliza este trabajo con una cita del profesor Gerald Caiden quien, al referirse a la importancia de la ética en los asuntos públicos, escribió: "Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se han considerado necesarias antes. No las llevamos

a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos. [...] Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan para reducir el daño potencial, aumentar el bien que pueden hacer y permitir que otros también lo hagan.” (Caiden, 2001, 235).

## **ANEXO 1. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO APROBADAS EL 23 DE ABRIL DE 1998**

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras. Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.

3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética. La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida. Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos. Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio. El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les

confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.

7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado. La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.

8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética. Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.

9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental no sólo debe delinear las

normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética. Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporcionales, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- BERTOK, Janos (2000), "La ética en el sector público: su infraestructura", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, OCDE, pp. 143-159.
- BID (2001), "Encuentro Internacional del BID sobre ética y desarrollo", *comunicado de prensa*, 13 de septiembre.
- CAIDEN, Gerald (2001), "Tendencias actuales en la ética del servicio público", En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, Nº 2, II Semestre México, pp. 233-252.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus.
- ETKIN, Jorge (1997), "La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis", En: *Reforma y Democracia*, Nº 7, enero, pp. 833-98.
- GARCÍA-MEXÍA, Pablo (1995), "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética", *Revista de Administración Pública* No. 136, enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- GASPER LO BIONDO, S.J., "Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo", biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2000), *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.
- IZQUIERDO, Agustín (1997), "Ética y administración", En: Bañón, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, pp. 313-334.
- \_\_\_\_ (1994), *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, Nº 0194, s. f., Instituto Ortega y Gasset.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1954), "La moral profesional del funcionario público", En: *Moral profesional*, Instituto Luis Vives, Madrid, pp. 69-87.
- KUNG, Hans (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- MAC INTYRE, Alasdair (2001), *Tras la virtud*, Barcelona, Critica.
- MARTÍN Fiorino, Víctor (2001), "La ética en la Gestión Pública", Ponencia presentada durante el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)



- MARTÍNEZ N. Emilio (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- MARTÍNEZ Bargueño, Manuel (1997), "La ética nuevo objetivo de la gestión pública", En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic., pp. 19-32.
- MORALES Basadre, Ricardo, "Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos", [www.campus-oei.org/valores/morales/.htm](http://www.campus-oei.org/valores/morales/.htm)
- NACIONES UNIDAS, "Normas de consulta de la Administración Pública Internacional," Resolución 56/244, de 2001.
- OCDE (2000), "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (2000), *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.
- OCTAVIO Bordon, José, "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos", Biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).
- RODRÍGUEZ Arana, Jaime (1996), *Sobre la codificación de la ética pública*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- \_\_\_\_ "¿Qué impacto puede tener la ética? Presentación en la reunión sobre ética y desarrollo del BID", Biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- \_\_\_\_ "Valores y prosperidad económica: Europa y Asia", Biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- TESORO, José Luis, "Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional" Documento entregado en el Acto plenario de apertura del ciclo 2003, Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas, INAP, Madrid, 2003. [www.probidad.org](http://www.probidad.org)
- TUGENDHAT, Ernst (1998), *Ética y política*, Madrid, Tecnos.
- UNIÓN Europea (2005), "Código Europeo de Buena Conducta Administrativa" *Oficina de publicaciones de las comunidades europeas*, Luxemburgo, UE.

USAID (1999), *Manual de lucha anticorrupción*, oficina de democracia y gobernanza. Oficina para la Democracia, conflicto y asistencia humanitaria.

WEBER, Max (1984), *El político y el científico*, Madrid, Alianza editorial.

\_\_\_\_ (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.



## LECCIÓN 4



¿POR QUÉ SE CORROMPEN  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

*El Juez.* Grabado de Hans Holbein (1497-1543). El juez está decidiendo una causa entre un hombre rico y un hombre pobre. El primero está a punto de pagar un soborno al magistrado. Mientras tanto, la muerte, detrás de él, arrebató el bastón de su oficio de una de sus manos.

# ¿POR QUÉ SE CORROMPEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

*Con la obtención de la riqueza y la autoridad el hombre injusto puede acarrear mucho mal a sí mismo y a sus amigos, porque él puede demostrar no ser competente para hacer un uso recto de su poder.*

Aristóteles, *Gran Ética*. Libro II, Cap. III

*Ciertos éforos (cargos elegidos por el pueblo para un año que ejercían como verdaderos gobernantes de Esparta), fueron corrompidos con dinero y, en la medida en que estaba en su poder, arruinaron todo el Estado.*

Aristóteles, *Política*. 1270 b, 14-19

*Sin duda la ambición de honra y la codicia de dinero son los motivos que dan lugar, entre los hombres, a la mayor parte de los crímenes voluntarios.*

Aristóteles, *Política*. 1271 a, 23-25

## INTRODUCCIÓN

La pregunta que establece el eje de este artículo es la de conocer por qué se ha incrementado la corrupción, así como las diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. Se han encontrado diversas causas para esta situación las cuales se agrupan en dos clases. Por un lado, aquellas que son de origen externo al individuo como resultado del contexto en que éste se desempeña; por otro, las que son de origen interno e inherente al ser humano. En ambos casos, estas causas influyen, seducen o arrastran a la realización de prácticas corruptas; tanto unas como otras actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto.

En el mundo distintos intelectuales de prestigio internacional, Junger Habermas, Sigmund Bauman, Alasdair MacIntyre, Giovanni Sartori, Hans Küng o Amartya Sen, que coinciden en la afirmación de que las sociedades contemporáneas viven sumergidas en una crisis de valores y que los antivalores han invadido la vida diaria en diversos ámbitos de la vida pública: político, social, económico, familiar, religioso o cultural. Al respecto, Küng escribió: “La crisis de la principal potencia occidental –Estados Unidos– es ya una crisis moral de todo Occidente, incluida Europa: desmoronamiento de las tradiciones, de un sentido global de la vida, de criterios éticos absolutos, y carencia de nuevos fines, con todos los daños psíquicos que de ello se derivan. Muchos hombres no saben ya en nuestros días hacia qué opciones fundamentales han de orientar las pequeñas o grandes opciones diarias de su vida, y tampoco qué preferencias seguir, qué prioridades establecer, qué símbolos elegir. Las antiguas instancias y tradiciones orientativas ya no sirven. Reina en todas partes una crisis de orientación que, a pequeña escala, tiene que ver con la frustración, el miedo, la drogodependencia, el alcohol, el sida y la criminalidad de muchos jóvenes, y a gran escala, con los nuevos escándalos políticos, económicos, sindicales y sociales, demasiado frecuentes en Alemania, Austria, Francia, España, Italia, Suiza. En definitiva, Occidente se encuentra ante un vacío de sentido, de valores y normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud.” (Küng, 2000, 25). La conclusión a la que llegan este autor como los arriba mencionados, es que en la sociedad contemporánea existe *confusión* y *desorientación* en los distintos miembros que la integran como resultado de los antivalores con los que son bombardeados día a día a través del mundo mediático, lo que genera conductas nocivas, incluso patológicas. Aunado a ello, existe un proceso de globalización de la corrupción que va penetrando en los diversos rincones del planeta. Este proceso se expande sobre todo ahí donde los valores se diluyen o pierden fuerza.

Esta situación repercute directamente en el servicio público ya que: “La administración no es más que una parte de la sociedad a

la que sirve. Por ello, sobre la administración se reflejan, forzosamente, los valores que imperan en el entorno social. Así, el propio ambiente social de nuestros días, en el que se potencia un consumo salvaje o la valoración de las personas en función de su éxito económico, quizá sea el caldo de cultivo para la proliferación de una cultura en la que los valores éticos encuentran dificultades a menudo difíciles de salvar para abrirse paso. En este contexto, es difícil concebir un intento de moralización de la vida pública que sea ajeno al resurgimiento de dichos valores en la sociedad en general y en las personas que la componen en particular.” (Rodríguez-Arana, 1997, 29).

Cuando los valores se ausentan de la vida pública aparecen de inmediato conductas contrarias a la ética, basadas en anti-valores, las cuales cobran importancia en la vida política y en la gestión pública. Dichos comportamientos se encuentran en expansión. Actitudes como el individualismo, la competencia o la acumulación de bienes materiales llevadas al extremo, contribuyen a la fragmentación y al desequilibrio del trabajo colectivo en las instituciones públicas debido a que los individuos impulsados por estos principios se encuentran en disposición de llevar a cabo diversas acciones sin importar la legalidad y las consecuencias de dicha acción con tal de conseguir sus propósitos.

## **1. LA CORRUPCIÓN: UN VIEJO MALESTAR QUE SIGUE PRESENTE**

*La corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos.*

Séneca

Los asuntos de gobierno, política y administración pública están corrompidos en muchos lugares del mundo. El desvío de fines y recursos económicos es una realidad latente, no sólo en los gobiernos nacionales sino incluso en los organismos internacionales incluyendo la misma ONU. Igualmente, la corrupción se



manifiesta tanto en países desarrollados: Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia o España, como en países en vías de desarrollo: Argentina, Chile, Nigeria o República Dominicana. Sin duda, la revolución de la información y la explosión de las comunicaciones han hecho en muchos casos de corrupción un escándalo de alcance mundial. En palabras de Gerald Caiden: “La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podía verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los Juegos Olímpicos.” (Caiden, 2001, 244).

La corrupción se ha expandido y establecido de tal modo que ya es una característica en la mayoría de los países del mundo. Para su estudio, seguimiento e intento de control, existen diversos organismos como Transparencia Internacional (TI), la Oficina contra el Soborno perteneciente a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF). Asimismo, en 1994 dentro de la *Dirección de Asuntos Jurídicos* del Consejo de Europa se creó un grupo multidisciplinario sobre la corrupción.

La corrupción es una actividad que existe desde antaño y que ha acompañado al hombre en su desarrollo histórico, aunque sobre todo es en las últimas décadas del siglo XX cuando se han conocido casos inauditos haciéndola cada vez más evidente. El historiador mexicano Lorenzo Meyer<sup>1</sup> afirma que: “El efecto último y

<sup>1</sup> Meyer, Lorenzo; *La corrupción*; en diario *Reforma*, México, 16 de marzo de 2000.

más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político –soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia– es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época... Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina.”

Esta permanencia del fenómeno es tal, que sugiere la idea de que la corrupción es algo inherente en el ser humano, que existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.<sup>2</sup> Para Francisco Laporta “La causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público (...) En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, etc.) que si es meramente externo.” (Laporta, 1997, 28).

A pesar de que la corrupción es constante en la historia es esperanzador saber que también desde las antiguas civilizaciones, tanto en Oriente como en Occidente, se encuentran repetidas expresiones

<sup>2</sup> El profesor emérito estudioso de la corrupción en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, sostiene que la corrupción es un mal que no tiene remedio. Durante el curso de verano impartido en el Escorial en el 2002, titulado *La corrupción política en España* señaló: “Cuando me preguntan si hay solución para la corrupción yo respondo con otra pregunta: ¿Y qué remedio hay contra la vejez?”.

de aversión y censura hacia ella, es decir, las prácticas corruptas y la falta de honradez han sido objeto de reproche moral en todas las culturas. Y también en todas ellas ha existido el interés por desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance.

### 1.1 *La corrupción: su definición en dos sentidos*

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define la corrupción: “Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.”<sup>3</sup> Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio”.<sup>4</sup>

Ambas definiciones invitan a reflexionar sobre algunos aspectos. Cuando el diccionario de la RAE afirma que la corrupción se da en “*las organizaciones*” y, sabiendo que éstas pueden ser públicas, privadas (empresas) o de participación social (ONG’s), se puede sostener que la corrupción no es exclusiva del ámbito público. A continuación señala: “*pervertir o seducir a alguien*”, es decir, la definición no especifica que ese “alguien” pertenezca a un sector en particular, reforzándose así nuevamente la idea de que la corrupción es susceptible de producirse en cualquier ámbito, sea éste público, privado o social. El diccionario jurídico también aporta elementos de interés. La expresión “*soborno de persona o autoridad*” puede ser interpretada de dos maneras, por un lado, la conjunción “o” puede estar actuando como sinónimo, lo que daría como equivalente la persona y la autoridad, aunque también

<sup>3</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2001, Vigésimo segunda edición.

<sup>4</sup> Julia Infante Lope, *Diccionario Jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

se puede entender que son dos figuras o sujetos que representan ámbitos diferentes. Una persona <cualquier individuo> y una autoridad <una persona del gobierno>.

Ahí donde hay intereses personales, y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos antiéticos hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: "Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional."<sup>5</sup>

La nueva fase del desarrollo del capitalismo, caracterizada por la estrategia neoliberal, ha contribuido a cambiar los valores de manera vertiginosa, tanto en las sociedades como en los gobiernos. Las nuevas formas de actuación giran en torno al principio económico y a la individualidad lo que supone un alejamiento de actitudes solidarias.

Otras definiciones de corrupción, aunque más específicas al estar enfocadas al ámbito de gobierno y asuntos públicos, son las siguientes: 1) Para Eduardo Wills (1997) la corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular. 2) El Banco Mundial<sup>6</sup> se refiere a la corrupción como "el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado". 3) El profesor Joseph Nye<sup>7</sup> afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función

<sup>5</sup> Malen Saña, Jorge, "La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos", Editorial Gedisa, 2003, p. 35.

<sup>6</sup> Banco Mundial, "Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del Banco Mundial" 1997.

<sup>7</sup> Joseph F. Nye, *Corruption and Political Development: A cost Benefit Analysis*, citado por Jorge García González en *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994, p. 35

pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que implica una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”.<sup>8</sup> 4) Para Jesús González Pérez (1996, 128), “La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.” 5) Para Francisco Laporta (1997, 29) “La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. —y continúa— Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)”. 6) Por su parte Van Klaveren señala que “un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de <la situación de mercado> y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.”<sup>9</sup> 7) Para Carlos Cubillo “la corrupción es todo conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado —económico o de otra índole— a favor de la autoridad o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.”<sup>10</sup>

Cualquiera de estas definiciones es válida para el ámbito público pues la esencia es la misma: un agente, investido de autoridad,

<sup>8</sup> Nye, Joseph, *Corruption and Political Development*, en A.J. Heidenheimer (ed) *Political Corruption: A. Handbook*, 1989, p. 963.

<sup>9</sup> Van Klaveren, Jacob, *En: Heidenheimer, Arnol*, 1997, pp. 25-28.

<sup>10</sup> Carlos Cubillo, *La corrupción en la vida pública*, ensayo sin publicar, Madrid 2001.

se aprovecha del poder público para obtener beneficios privados convirtiendo ilícitamente la función pública en una fuente de enriquecimiento privado. Pero conviene reiterar que la corrupción no es exclusiva del sector público, es decir, que ahí donde hay intereses personales, y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos antiéticos hay corrupción.

Para una mayor claridad sobre el concepto de corrupción a continuación se desarrollan dos enfoques diferentes.

*El sentido económico de la corrupción.* El elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*. Susan Rose-Ackerman, estudiosa de la corrupción, sostiene que “Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluirla unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables” (Rose-Ackerman, 1999, 51).

*El sentido amplio de la corrupción.* Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología “corrupción” proviene del termino latino *corruptio* que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido amplio serían: el nepotismo,

el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista económico o desde el punto de vista amplio, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos enfoques señalados, es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorías, etcétera, aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo.

### *1.2 La corrupción en el ámbito público*

La corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Estos protagonistas establecen a su vez dos ámbitos de corrupción: a) político y b) administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente ya que no existe una clara línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

a) La corrupción política se manifiesta cuando los políticos, impulsados por la ambición y la avaricia, se aseguran una fortuna privada desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, favoreciendo intereses de grupo, aceptando sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, repartiendo cargos entre amigos y familiares o comprando votos en las elecciones.

*La corrupción política* "(...) se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas" (Laporta, 1997, 20).

El *Informe Global* de la corrupción 2004 concluye que “Ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política. El problema abarca una variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de dejar el cargo. Incluye actos proscritos por las leyes nacionales e internacionales así como actividades que no son ilegales, pero que tienen una influencia corruptora en el proceso político, como por ejemplo cuando las compañías del sector privado acuden al cabildeo para obtener favores políticos.”<sup>11</sup>

Muchos son los escándalos por corrupción política en diferentes partes del mundo. En los últimos años, numerosos casos giran alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. En este aspecto, aunque existen las herramientas necesarias para que los gobiernos mermen el problema, por ejemplo convirtiendo la recepción de donaciones anónimas en actos ilegales, la mayoría de los gobiernos no ha adoptado las salvaguardas necesarias. El hecho de que los partidos políticos acepten aportaciones privadas anónimas da pie a diversas cuestiones: ¿Quiénes son en realidad esos generosos donantes que otorgan millones? ¿Cómo y qué clase de favores se cobran por depositar su dinero en las arcas de los partidos? En países como el Reino Unido, Francia, Italia o Alemania este tipo de donativos está prohibido aunque sólo si superan determinado monto.<sup>12</sup>

La persecución de las prácticas de corrupción política viene siendo tímida o débil ya que con frecuencia los protagonistas de la misma, son de manera directa o indirecta, precisamente aquellos individuos en quienes la soberanía popular ha depositado su confianza para que administren el Estado, es decir, los mismos gobernantes los cuales se amparan en fueros o leyes especiales. “La corrupción de cuello blanco despunta en personajes de gran cultura y renombrada distinción, influyentes en las instituciones estatales, las cuales les garantizan su impedimento para procesarlos por sus dolosas actuaciones.” (Arcila, 2000, 17).

<sup>11</sup> *Informe global de la corrupción 2004, op. cit.*

<sup>12</sup> Ver artículo “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, Diario *El País*, España, 19 de octubre de 2003.



Consecuencia del afianzamiento y expansión de la corrupción en política es el escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos políticos, con la consecuente desconfianza en las instituciones, situación que llevada al extremo puede motivar brotes de ingobernabilidad. La corrupción cometida por individuos en cargos políticos ha generado que la opinión pública asocie de manera automática este mal con la disciplina política. De ahí que cuando se habla a ciudadanos de a pie de la ética en política, de inmediato respondan con expresiones de sobra conocidas: “Todos los políticos son unos corruptos” o “La ética en política es una utopía”.

b) *La corrupción administrativa* se produce en las diferentes instancias de la administración pública. Se caracteriza por el abuso en los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios. Cuando el principio de avaricia toca la mente del hombre, éste comienza a buscar el modo de obtener ventajas lucrativas desde cualquier lugar donde se desempeñe, por lo que algunos funcionarios públicos al ser tocados por este antivalor se hallen envueltos en escándalos de corrupción. “La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno” (Villoria, 2000, 24).

## 2. FACTORES QUE FOMENTAN LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un vicio que a lo largo de la historia ha desarrollado diversas maneras para subsistir y expandirse. Por existir diversas formas de caracterizarse se agrupan en dos tipos los elementos que la expanden: *Factores socioculturales o externos al individuo* y *Factores internos o estados afectivos al individuo*.

### 2.1 *Factores socioculturales o externos al individuo*

Se agrupan en cuatro tipos: políticos, económicos, administrativos y sociales, aunque conviene señalar que algunas de las causas

que aquí se presentan se entremezclan en los diferentes ámbitos mencionados.

### 2.1.1 Factores Políticos

Se consideran factores políticos aquellos elementos que se relacionan directamente con el ejercicio del poder público contribuyendo a la realización de prácticas indebidas. Entre ellos se encuentran los siguientes:

a) *El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal.* La teoría política enseña que aquellos sistemas políticos que están dirigidos por una elite económica y que tienen por principio, en su forma de gobierno, el interés desmedido por las riquezas se denominan oligarquías. Un Estado o país es oligarca cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que se caracterizan por ser los más ricos. Este grupo de acaudalados trasladan los principios y valores de su estilo de vida a los distintos ámbitos del Estado generando así una complicidad entre gobernantes y elites económicas. Algunas veces los potentados directamente ocupan cargos públicos y otras veces gobiernan de manera indirecta. En cualquier caso las oligarquías modifican las actitudes y comportamientos de los funcionarios cuyos valores se tornan acordes a estos principios. Los sistemas oligárquicos, como les denomina la teoría política clásica, son los actuales gobiernos neoliberales en los que se valora ante todo el individualismo, el dinero, la competitividad así como las posesiones materiales. Toda actividad que se realiza bajo esta forma de gobierno gira en torno al capital con el que se pueden adquirir los elementos materiales que se deseen. En los Estados oligárquicos o neoliberales se fomenta la riqueza para una minoría o elite a costa del incremento de la pobreza en el resto de la población.

Hoy en día, cuando la *ambición* es ilimitada y se poseen los instrumentos necesarios para llegar a cualquier parte del planeta, las oligarquías compiten por la riqueza mundial. Este deseo

por acumular bienes materiales hecho principio se ha extendido a través de la globalización o mundialización a casi todo el planeta logrando penetrar y alterar en distintos ámbitos: individual, familiar, laboral, cultural, gubernamental, etc. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y, en la medida en que ha estado en su mano, han arruinado al Estado, afectando con ello a miles de ciudadanos.

b) *Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección.* No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos está establecido un perfil básico, con valores bien definidos, que deban poseer las personas que ocupan los cargos públicos ya sea por oposición o por elección. Esta situación deja un amplio margen para que cualquier individuo, incluso careciendo de los mínimos valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea la *idónea*. Precisamente este elemento de idoneidad es el que marca la diferencia, es decir, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio.

Considerando que los cargos públicos son honores del Estado, quien los ocupe debe poseer una gran preparación, por eso el político irlandés Edmund Burke afirmó: "La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea".<sup>13</sup> Contrario a esta verdad, en el día a día de la política se percibe cómo cualquier individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en época de elecciones, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política, y más aún sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. En la actualidad quienes ocupan

---

<sup>13</sup> Cr. *Textos Políticos*.

los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la eficiencia. Hay profesionales en política pero no todo político es un profesional.

c) *La debilidad o ausencia de valores éticos en el ámbito público.* El descuido u omisión de instrumentos, ya sean normativos (leyes, códigos, reglamentos) o bien herramientas de control, supervisión y evaluación así como la falta de programas de inducción, formación, capacitación enfocados a la actualización y desarrollo de personal que fomenten los valores éticos, otorga un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas.

Existen servidores públicos que carecen de compromiso y espíritu de servicio que les motive a actuar al servicio de la sociedad. Max Weber decía que hay individuos que viven *para* la política y otros que viven *de* la política. Parafraseando esta afirmación, es posible decir que en la administración pública hay individuos que viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración, desafortunadamente estos últimos son muy numerosos. Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra es fácil caer en la práctica de contravalores y desviarse fácilmente de los deberes y obligaciones.

d) *Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción.* Existen teóricos que justifican la práctica de conductas indebidas. Para los llamados <funcionalistas> la corrupción es un recurso necesario, se utiliza por ejemplo para acelerar los procesos administrativos. En esta corriente de pensamiento el corrupto es considerado como “un experto en atajos”, alguien necesario para hacer el trabajo sucio. Los funcionalistas califican de <moralistas> a quienes consideran que la corrupción es algo patológico, un obstáculo al desarrollo económico así como una amenaza a la política porque permite el acceso de personas sin escrúpulos a puestos de poder. “Los funcionalistas han afirmado que la corrupción tenía sus raíces en el propio sistema, intentando explicar históricamente

la aparición periódica de formas de mala administración, con utilización privada o apropiación de recursos públicos [...] La hipótesis principal es que la corrupción es una <disfunción funcional>, por la cual se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, desaparecerá. (...) Más aún, se llegó a pensar que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del ciclo económico permitiendo superar obstáculos burocráticos, estimulando inversiones y fomentando la creación de empresas” (Della Porta, 2001, 23). En el lenguaje de quienes están a favor de la corrupción existe “el concepto de soborno virtuoso al señalar que los sobornos a menudo funcionan como el “lubricante” que puede acelerar las ruedas del comercio” (Wei, 2001, 86). Quienes argumentan en favor de la corrupción señalan que en los países en los que existen demasiadas leyes, reglamentos así como trabas burocráticas, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos.

e) *Lealtad, interés y pertenencia a un partido*. Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como el nepotismo (también conocido como compadrazgo,<sup>14</sup> palanca<sup>15</sup> o enchufe<sup>16</sup>) existe una deuda y un compromiso con aquél que realizó la recomendación generando así una obligada gratitud que se convierte en lealtad, en muchos casos excesiva. De hecho, el recomendado llega a olvidar sus deberes para con la institución, favoreciendo esencialmente a quien en su día le ayudó.

Cuando es un partido quien gestionó la ayuda sucede lo mismo. Se trabaja para el partido desde el interior de las instituciones públicas usando todos los recursos disponibles: bienes muebles, inmuebles o

<sup>14</sup> Expresión típica mexicana que se refiere a tener un padrino con buenas relaciones que le ayude.

<sup>15</sup> Expresión popular que se usa en México, se refiere a tener un conocido con poder para influir.

<sup>16</sup> Expresión española con el mismo fin que la anterior.

perecederos, recursos financieros, incluso hasta el personal subordinado aunque éste nada tenga que ver con el partido. Todas estas acciones desvían los recursos públicos, sirven para intereses de grupo y van en contra de toda norma o código ético institucional, incluso del más mínimo sentido común o de dignidad humana.<sup>37</sup>

f) *Sentido patrimonialista de los recursos públicos.* Algunos servidores públicos en el cargo toman y derrochan aquello que es patrimonio público como si fuera de su propiedad. Disfrutan y dilapidan los recursos y bienes para uso y goce de interés privado. Este disfrute de lo público va desde elementos sencillos de papelería, (lápices, plumas) pasando a otros más costosos como mobiliario, equipo tecnológico, equipo técnico, uso de vehículo oficial, hasta llegar a situaciones extremas como el uso del avión presidencial, o la utilización de algún edificio o lugar público para uso privado. En países del tercer mundo, los gobernantes solicitan créditos o préstamos internacionales bajo el argumento de ser destinados a proyectos de inversión o fines de interés público, pero una vez obtenidos esos recursos los desvían para fines de interés personal sin importar que el préstamo pase a ser deuda pública y deberá ser pagado por todos los ciudadanos.

### 2.1.2 Factores económicos

En este subapartado se agrupan aquellos factores que fomentan la corrupción y que tienen que ver con los aspectos de la crematística.

a) *El espíritu capitalista.* Con el ascenso al poder de la burguesía y el nacimiento de un nuevo sistema económico, el capitalismo, la sociedad da un giro en sus cimientos. Valores plasmados por el liberalismo del siglo XVIII se alejan del sentido de lo público,

<sup>37</sup> En países con sistemas democráticos no consolidados (México, Venezuela) en periodos de campañas electorales, algunos directivos de las instituciones públicas, para apoyar a su partido, ordenan que el personal de la institución se reúna en la calle en horas laborales para entregar propaganda o asistir a los mítines de su partido, bajo la amenaza de atenerse a las consecuencias.

a saber: el libre comercio, la no intervención del Estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “espíritu del capitalismo” o “espíritu capitalista”<sup>18</sup> el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo. “La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor <mental> más adecuado para la misma aunque Weber insiste en que “espíritu capitalista” y “sistema capitalista” no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El <espíritu>, es por tanto, una actitud, un *habitus*, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas, por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la acción del individuo, por otra. El <espíritu> capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo.” (Abellán, 2003, 17).

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia económica, sigue vigente aunque ahora se le conoce como neotaylorismo o post-taylorismo. Esta corriente rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En ocasiones, en afán de ese éxito, el ser humano saca lo peor que tiene dentro.

b) *Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público.* Algunas técnicas de la empresa privada, acompañadas de una

<sup>18</sup> Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber.

filosofía gerencial, han sido transferidas al sector público. Esta filosofía, que en su origen responde al interés privado, paulatinamente se ha ido consolidando dentro del sector público. El fin de la administración privada es, sin lugar a dudas, obtener ganancia; sin embargo, el objetivo de la administración pública abarca aspectos: a) sociales y b) servicio. Los primeros tienen que ver con garantizar los mínimos de bienestar (educación, salud, alimentación, empleo, vivienda) es decir, crear unas condiciones para que los ciudadanos puedan vivir dignamente y, de ser posible, elevar su calidad de vida. Los segundos se refieren a la prestación y operación adecuada de los servicios públicos.<sup>19</sup> Sin embargo, como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, algunos funcionarios se han convertido, o están en camino de convertirse, en vendedores de servicios. Es necesario recordar a estos poseedores de cargos públicos que no son gerentes de sucursales como en la iniciativa privada sino servidores públicos en instituciones de gobierno.

<sup>20</sup>La vieja idea de “Dejar hacer, dejar pasar” del mercado liberal del siglo XVIII ha llegado también al ámbito público.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> La filosofía política advierte sobre las consecuencias de colocar hombres de negocios en los puestos públicos señalando que en la antigüedad algunos pueblos establecieron una ley que prohibía que personas que habían tenido negocios privados ocuparan cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrarse y ello alteraría la función de gobierno.

<sup>20</sup> El hecho de equipararse un funcionario a un empresario ha dañado la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. En México, algunos políticos y altos funcionarios equiparan sus sueldos a los de los directivos del sector privado sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas y no producen ganancias económicas. De esta forma, incrementan sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos muy polémicos son el del Gobernador de Sinaloa (1999-2004) Juan S. Millán Lizárraga y el del Alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002) Agustín Hernández Pastrana. El primero señaló que el Gobernador no podía tener un sueldo menor al del empresario más alto de su Estado por lo que elevó el sueldo de manera exorbitante. El segundo caso, es el de un Alcalde que gobernaba un municipio de 3 millones de personas y, bajo el argumento de que en términos de población gobernaba el equivalente a la población de algunos gobernadores, se elevó el sueldo de Alcalde al de un Gobernador.

<sup>21</sup> Análogamente, en política se hace una oferta de candidatos y quien tenga mayor demanda, expresada mediante las elecciones, es quien gana. Es decir, vende más quien más publicita. De esta manera, los candidatos se han convertido en productos



La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva corriente de la teoría de la administración pública, sobre todo a partir de la década de los años noventa (siglo XX), denominada Nueva Gestión Pública. Esta nueva alternativa pretende crear una administración más ágil y eficaz que responda a las necesidades y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia. Para Barzelay (1998) “La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Las estrategias modernizadoras para este enfoque tienen su origen en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Algunas herramientas significativas de esta corriente son: la desregulación, la generalización, la privatización, la externalización,<sup>22</sup> la participación ciudadana, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado <postburocrático>”.

Con la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con esta nueva corriente también se incorporan dentro del sector público gerentes y administradores de empresas. Resulta evidente la transferencia en la forma de trabajar de la administración privada a la pública. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada y se produce, incluso, un cambio en el lenguaje manejado. Los altos funcionarios de la administración pública serán ahora denominados “gerentes”

---

vendibles. Se les asesora en imagen, en aspectos como el corte de pelo, el tipo de vestimenta, los accesorios que le complementan y, especialmente en el lenguaje no verbal. De ahí que la propaganda, la aparición en los medios, el empleo de eventos espectaculares sean claves para difundir una imagen, muchas veces ficticia, del candidato.

<sup>22</sup> Según Carles Ramió, la externalización debe ser entendida como aquellos servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

mientras que los ciudadanos se convertirán en “*clientes*”.<sup>23</sup> Todo este ambiente de confusión y turbulencia institucional no hace sino favorecer la corrupción, en virtud de que la corrupción pública tiene su correspondencia en el ámbito privado. En definitiva, según afirma Carles Ramió, “Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”<sup>24</sup> (Ramió, 2001, 19).

c) *El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales*. Con fundamento en el Consenso de Washington,<sup>25</sup> surgido en la década de los años noventa del siglo XX, los Organismos Financieros Internacionales (OFI) tuvieron una participación vital

<sup>23</sup> Si entramos en la lógica empresarial, entonces los ciudadanos más que clientes de servicios públicos son los accionistas del Estado y por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

<sup>24</sup> Un caso que ilustra el ascenso de lo privado a lo público es el cambio de gobierno en México en el año 2000. Después de más de 70 años de contar con un mismo partido en el gobierno (PRI), en el que quienes principalmente gobernaban eran políticos (lo que no significa necesariamente que fueran buenos), con el nuevo ejecutivo (2000-2006) se da un cambio en la forma de estructurar al equipo de gobierno. El presidente entrante, Vicente Fox, líder del Partido Acción Nacional (PAN) y antiguo gerente de la Coca Cola, en México, se nutrió de personas provenientes del sector privado y no de gente de trayectoria y experiencia política probada.

<sup>25</sup> Expresión acuñada referida a la estrategia consensuada entre los principales actores económicos estadounidenses para fomentar políticas neoliberales en distintos países del mundo.

en la implementación de las políticas neoliberales, sobre todo en los gobiernos de los países débiles, hablando en términos económicos. La instrumentación de estas políticas dio margen al desarrollo de la corrupción. El mismo Stiglitz ex-presidente del Banco Mundial señala en su obra *El malestar en la globalización*, algunas de las actuaciones en las que tanto el FMI como el BM, otorgaban, directamente, recursos a dirigentes políticos, sabiendo que esos recursos no estaban destinados al bienestar y desarrollo del país sino a mantener su *status quo* y facilitar las políticas dictadas desde Washington. En este sentido escribió: “La cuestión de la responsabilidad moral de los acreedores fue particularmente visible en el caso de los préstamos en la guerra fría. Cuando el FMI y el BM prestaron dinero a Mobuto, el tristemente célebre mandatario de la República Democrática del Congo, sabían que el grueso de ese dinero no se destinaría a ayudar a los pobres del país, sino más bien a enriquecer al presidente. Era un dinero pagado para asegurar que el corrupto líder mantuviera a su país alineado a occidente. A muchos no les pareció justo que los contribuyentes comunes de países con criterios corruptos debieran pagar los créditos concedidos a dirigentes que no los representaban” (Stiglitz, 2002, 304).

Es precisamente en la década de los noventa (siglo XX), el periodo de implementación de estas políticas, cuando se incrementó la corrupción en los países de América Latina. El informe del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) señala que los países latinoamericanos en este periodo presentan los índices de corrupción más altos del mundo. A su vez, Transparencia Internacional afirmó en 2002 que las principales fuentes de corrupción son las estructuras gubernamentales.<sup>26</sup> Asimismo, merece especial atención el caso de Claudio Loser, ex-directivo del FMI en Argentina, quien en el libro “Enemigos” relata las estrategias de este organismo para fomentar la corrupción en los países deudores.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Teresa Bo, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, Diario *La Razón*, España, agosto 4 de 2002, p. 20.

<sup>27</sup> Ver artículo “<Enemigos> del FMI”, Diario *El País*, España, 28 de marzo de 2005.

d) *La actuación de las empresas transnacionales.* En el informe de Transparencia Internacional, presentado durante el Congreso Anticorrupción, celebrado en Lima, (Perú) en 1997, se demuestra la complicidad en la corrupción entre lo público y lo privado y se señala que “Las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. A su vez, los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más sensibles a aceptar sobornos de las empresa privadas.” En dicho informe se concluye que “no hay corrupción sin iniciativa privada”. Asimismo, un estudio realizado por la OCDE en 1997 en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones. (OCDE, 2000, 31).

Los escándalos de corrupción pública ventilados en los medios de comunicación dan la impresión de ser más numerosos que los del ámbito privado sin que esto sea realmente así. De hecho, los escándalos sucedidos en el mundo empresarial estadounidense sacados a la luz pública en julio de 2002 tienen como protagonistas a ejecutivos del sector privado de las empresas Enron, Global Crossing, Adelphia y WorldCom quienes mintieron sobre la realidad de sus actividades. La historia no es nueva en el ámbito privado, ya desde antaño se hablaba de *los delitos de cuello blanco*. En cualquier caso se trata de ejecutivos que se saltan la legalidad para obtener beneficios.

En abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado. Algunos argumentos sobre por qué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: a) Las privatizaciones y sucesos similares han enturbiado la línea divisoria entre el sector público y privado, esto crea oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de funcionarios públicos; b) En una economía globalizada el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos;

c) En la mayoría de los países el sector privado es significativamente más grande que el sector público. Esto es válido tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo.<sup>28</sup>

Robert Klitgaard (1993, 3) sostiene que “El sector privado está involucrado en la mayoría de las situaciones de corrupción gubernamental y las variedades con que se presenta tienen repercusiones dañinas diferentes. Esta situación es permitida por los gobiernos sobre todo porque éstos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales”. De esta manera, los empresarios sobornan a funcionarios para obtener contratos y en algunos casos, cuando se han descubierto dichos actos han salido a la luz episodios vergonzosos en los que altos funcionarios han ido a prisión por recibir sobornos mientras que quienes los sobornaron no fueron castigados e incluso resultaron exentos de impuestos.

e) *La labor de los gestores privados*. Al ser el dinero el principio por excelencia en el capitalismo, su manejo contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el libre comercio y permitir la entrada de las grandes empresas. La operación de la maquinaria globalizadora puede tener diversas modalidades. Una de ellas se da cuando el corruptor, proveniente de un país desarrollado y pudiendo ser un agente de su gobierno o de las principales empresas trasnacionales, corrompe, con sutileza, a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

Merece la pena mencionar la obra *Confessions of an Economic Hit Man* (2005) escrita por Anthony Perkins, un directivo de la Consultoría estadounidense Chas. T. Main Inc. (MAIN), el cual, en apariencia, asesoraba al Banco Mundial sobre posibilidades de inversión en los países del tercer mundo pero que en realidad era una especie de agente secreto *ex officio*, cuya labor consistía en aumentar el podio estadounidense y dominar a los países endeudados.<sup>29</sup> En su obra, Perkins explica su trabajo: “Consistía

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Jorge Volpi, “Vida de un pistolero económico”, Diario *EL País*, España, 22 de febrero de 2005.

en justificar enormes préstamos internacionales que fluyeran a través de MAIN y otras compañías estadounidenses, como Bechtel o Halliburton, para la planeación y construcción de proyectos en países en desarrollo pero con la verdadera intención de buscar la bancarrota de esos mismos países, de modo que jamás pudieran pagar a sus acreedores y se convirtieran en dóciles socios de Estados Unidos, no pudiendo negarse a conceder su territorio para la construcción de bases militares, a poner sus recursos naturales a la disposición de los inversores extranjeros o a otorgar sus votos en las Naciones Unidas y otras instancias internacionales a Estados Unidos.” Al final, la moraleja del libro de Perkins es clara: mientras los países pobres no estén dispuestos a defender sus propios recursos naturales y a luchar contra la corrupción interna y la manipulación extranjera, el auge de los *Economic Hit Man* parece asegurado.

### 2.1.3 Factores administrativos

Se trata de aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal.

a) *La baja remuneración en el personal público.* Si bien existen países en los que los sueldos en los puestos públicos no son excesivos, lo que puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un ingreso adicional, no obstante, en lugares en los que los puestos son bien remunerados también se práctica la corrupción. Esta situación refuta la idea de que a mayor sueldo menor corrupción, y viceversa, que la corrupción se da en los servidores públicos porque los sueldos son bajos y no les alcanza para vivir. De hecho, cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades, una capacidad para desarrollar las funciones o velar por los intereses ciudadanos.

La idea de que la gente se corrompe por necesidad tiene una parte de verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas,

pero también es cierto que hay personas que pese a vivir en la pobreza mantienen un principio de dignidad y por mucha que sea su necesidad no se corrompen. Igualmente, personas sin necesidad de corromperse, pues no padecen necesidad económica, lo hacen por avaricia o por anhelo de poder.

En países donde la corrupción es mucha, los gobernantes y los altos cargos de la administración, bajo la idea de equiparar los sueldos a los del sector privado, además de aumentarse el sueldo y ganar en exceso, practican la corrupción enriqueciéndose así en corto plazo. Sin duda, muchos países en vías de desarrollo tienen funcionarios muy mal pagados que complementan sus ingresos con segundos trabajos u horas extras de forma totalmente lícita. Sin embargo otros generan este ingreso adicional mediante prácticas corruptas. A pesar de esto, algunos estudiosos de la corrupción, como Rose-Ackerman, se empeñan en comparar los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado afirmando que si los del sector público se elevaran al nivel de los del privado, la corrupción disminuiría. La idea de comparar el sueldo de un funcionario público con el de un ejecutivo o gerente de la empresa privada, cuyo fin es obtener ganancias, resulta absurda. En países con problemas para obtener ingresos, donde la evasión fiscal es un lastre, la deuda externa no disminuye y la devaluación de la moneda es el pan de cada día, ¿de dónde se obtendrán los ingresos para equipararse con el sector privado acostumbrado a la obtención de ganancias?

b) *La inestabilidad en el trabajo*. Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de un trabajo y una función pública estable y fuerte acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada. En países en vías de desarrollo, donde se carece de personal profesional por no existir una burocracia consolidada, se propicia que los cargos sean temporales, la movilidad del personal frecuente y la estructura burocrática no logre su consolidación.

Allí donde la administración pública está sujeta a los vaivenes políticos como resultado de elecciones o cambios en las designaciones

políticas, se genera inseguridad en el personal. Ello implica, por un lado, que quienes aspiran a un cargo, una vez obtenido, lo vean como un negocio al que hay que explotar al máximo, preocupándose ante todo por hacerse un patrimonio y no por el bien de la comunidad. Por otro lado, existe una sumisión de los funcionarios ante los políticos debido al temor de ser despedidos por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.<sup>30</sup>

c) *La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos.* Todo funcionario público debe ser profesional, no improvisado. Necesita contar con una formación, poseer determinados conocimientos, haber pasado los exámenes de oposición respectivos para ganarse su puesto. Con funcionarios profesionales se combate el nepotismo o la ineptitud. Un cuerpo administrativo digno sin duda ayuda a la confianza institucional. Sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con personal profesional para la función pública. En el mismo caso se encuentra la disciplina política, el hecho de no existir un perfil con requisitos mínimos abre la oportunidad para que cualquier individuo, incluso personas de no muy buenas referencias, incluso inmersos en procesos judiciales, puedan ocupar un cargo y una vez en él, practiquen fechorías.

#### 2.1.4 Factores sociales

En este subapartado se agrupan aquellos factores que están relacionados con aspectos de la cultura en una comunidad.

a) *Los valores de consumo de la sociedad contemporánea.* En la sociedad contemporánea los valores giran en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. La idea de ser una persona de

<sup>30</sup> Partiendo de una observación de campo en distintas instancias gubernamentales en México, percibí un fenómeno de doble personalidad que padecen algunos funcionarios por el miedo a perder el empleo. Por un lado, ante los nuevos mandos superiores, imploraban e incluso lloraban bajo distintos argumentos: la esposa, los hijos, las deudas contraídas por la casa, el auto, etcétera, a fin de mantener su trabajo. Una vez que aseguraban su puesto de trabajo algunos se comportaban con soberbia y prepotencia ante sus propios subordinados o ante los ciudadanos cuando tenían trato directo con éstos.



éxito se mide en base a la posesión y ostentación de riquezas y bienes materiales, o al menos en dar la apariencia de que se poseen, así como en la supremacía que se ostente sobre instituciones, empresas y/o individuos. Estas aspiraciones y deseos son impulsados por los principios del capitalismo a través de las empresas, y promovidos, en el ámbito internacional, a través de la globalización o mundialización comercial. El eje principal en torno al cual gira la sociedad de consumo lo conforman las empresas y las grandes compañías que, poco a poco, gracias a diversas estrategias como por ejemplo intensas campañas de publicidad, ventiladas mediante el mundo mediático se adueñan o influyen en la voluntad de los individuos e impregnan su sello en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el desmedido deseo por consumir.

Para satisfacer este deseo por adquirir o poseer se requiere dinero. Es éste el elemento que facilita que los deseos se lleven a cabo. Cuando el deseo es muy grande el afán por conseguir dinero también lo es. Un individuo mentalmente sano puede controlar sus deseos o tal vez se plantee obtener mayores recursos con mayor trabajo, pero un individuo ansioso, que no obedece a la razón sino a sus impulsos, hará lo que sea con tal de conseguir lo que anhela. Es aquí cuando se puede caer en la corrupción como una vía para obtener dinero, es decir, cuando se pierde el dominio sobre uno mismo.

b) *El descuido de las áreas sociales y humanísticas.* La prioridad por el desarrollo de las ciencias exactas, dejando de lado el humanismo y las disciplinas sociales, ha dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores.

La calidad en la formación educativa reside en las humanidades, en las cualidades y valores del ser humano. Sin embargo, en algunas universidades de países de América Latina se han eliminado de los programas de estudio materias como ética, estética, griego, latín e incluso se cuestionan la filosofía, la historia o el arte. Esta tendencia está llegando al resto del mundo, asunto grave porque dichas materias no sólo enseñan a reflexionar sino que

dan a conocer los fundamentos teóricos de valores proporcionando el arsenal de los conceptos y el conocimiento para denunciar las situaciones donde esos valores no se cumplen. Un factor que contribuye al abandono y agonía de estas materias es la dificultad que existe en este de conseguir becas de estudio y, una vez finalizada la carrera, puestos de trabajo.<sup>31</sup>

c) *La tendencia a la imitación.* Todo ser humano se forma a través de otro, es decir, aprende viendo e imitando lo que hace el semejante. Desde la niñez se aprende a caminar, hablar, leer y escribir, imitando. Ésta es una regla de la vida que se da durante toda la existencia. Toda la vida es un constante aprendizaje. En el aprendizaje se aprenden cosas positivas y negativas, por lo que también es una causa de corrupción en virtud de que algunas personas imitan las prácticas corruptas de otros.<sup>32</sup>

Durante el ejercicio de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios realizan conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole, motiva a otros a hacer lo mismo, sobre todo si éstos últimos son débiles de personalidad o carentes de principios positivos. Desafortunadamente el comportamiento de un corrupto es también un ejemplo de conducta. También puede suceder que quien practica la corrupción seduce a quien no lo hace. Esto se debe a que existen individuos que, negando su capacidad para asumir posturas personales, son materia de fácil influencia. Todo individuo decide si cede ante determinadas circunstancias o si se resiste a ellas. La decisión dependerá de los valores que posea.

d) *El status o clase social.* Los estudios clásicos sobre el poder local han descubierto las condiciones para el descenso de las cualidades morales de la clase política en el acceso al poder de algunos grupos

<sup>31</sup> En México es el CONACYT el órgano encargado de otorgar becas para estudios de posgrado, el cual tiene por política dar prioridad a los estudios correspondientes a las llamadas "Ciencias Exactas".

<sup>32</sup> En México, a pesar de existir una Academia de Policía donde se forma a los agentes con principios y valores para el servicio público, un porcentaje de éstos una vez incorporados al trabajo y sin que haya pasado mucho tiempo, se corrompe al ver lo que otros practican.

especiales. Robert Dahl (1961), en su famoso estudio sobre New Haven, tomando como base el origen social de los funcionarios que ocupaban puestos de poder institucional, señaló diferentes fases en el paso desde la oligarquía y la concentración de poder hasta el pluralismo de éste, es decir, de la concentración a la dispersión de los recursos públicos más importantes. Un primer momento se caracteriza por el predominio de los patricios o nobles en el poder, una clase dirigente que acumulaba los privilegios: status, riqueza, educación. Con el incremento del comercio en las ciudades y la aparición de nuevos ricos éstos comienzan a ganar poder a pesar de carecer de instrucción y status social. Una nueva etapa llega con el auge de la industrialización al atraer una población inmigrante lo que genera la mezcla de nuevos grupos étnicos quienes, mediante el voto, se abren camino hacia la participación aun careciendo de riqueza e instrucción. “Los líderes políticos y sus seguidores empezaron a utilizar el sistema político con el fin de eliminar los obstáculos propios de los grupos étnicos más que para mejorar las dificultades derivadas de la distribución de recursos por parte del mismo orden socio-económico existente.” Robert Dahl (1961, 34). Por su parte, Donatella della Porta (2001, 24) sostiene que “La llegada de los explebeyos dio lugar a una transformación del *ethos* político”. Ambos autores sostienen que es en esta fase cuando surgió la corrupción porque los nuevos dirigentes políticos, con frecuencia procedentes de grupos étnicos discriminados, empezaron a ofrecer protección a cambio de apoyo electoral.

Otros estudiosos del poder local relacionan el descenso de la calidad moral de la clase política con los orígenes sociales aludiendo a un *ethos* de clase. Según estas hipótesis, mientras la clase media considera a la política como un servicio a la comunidad, valorando las virtudes públicas como la honestidad o el bien común, las clases bajas prefieren el clientelismo político y la corrupción de donde obtienen la protección especial que les es necesaria para mantener ciertos privilegios, aunque éstos sean pequeños. Edward Banfield y James Q. Wilson, citados por Donatella, afirman que: “El ideal de la clase media considera la política local como una

búsqueda en colaboración de las implicaciones concretas de un interés público más o menos objetivo, y de un interés de la comunidad <como conjunto>. La lógica del ideal de la clase media requiere que la autoridad sea ejercida por los *mejor cualificados*, es decir, por técnicos experimentados y hombres de Estado, no por *políticos*. La lógica del ideal de la clase media implica también ciertos ajustes institucionales (ausencia de partidismo, elecciones generales, gestión del municipio, planeamiento y organización del área metropolitana); un respeto especial hacia las virtudes públicas de honradez, eficiencia e imparcialidad; y una disposición a fomentar el consumo de productos públicos como escuelas, parques, museos, bibliotecas y, por extensión, renovación de espacios urbanos. La política a la antigua usanza del jefe y la máquina está y seguirá estando, sin duda, claramente ligada a las clases bajas" (Della Porta, 2001, 25). Es importante señalar, sobre todo en esta última parte, que al hablar de la política dentro de las clases bajas éstas deben ser entendidas como "bajas en educación y ética". En términos económicos, aunque se dan sus excepciones, son los ricos y aquellos que están en posibilidad de invertir en campañas quienes ocupan los cargos públicos, por ejemplo, en los Estados Unidos quien aspira a un cargo en el Senado, ya no se diga a la presidencia, pertenece a la elite económica.

e) *La coerción por sistema*. Existen situaciones en que, contrariamente a la voluntad del individuo, éste es obligado a practicar la corrupción. En lugares donde la corrupción se ha vuelto cultural, es decir, habitual o normal en la operación de las funciones del servicio público, la persona que ingresa y ocupa un cargo tendrá que realizar las funciones y hacer las cosas que se le piden de la manera establecida, bajo el riesgo de ser despedida o acusada de insolencia o desobediencia si no lo hace. En estas situaciones establecidas por costumbre, carentes de legalidad y respeto a las instituciones, el dilema está en escoger entre corromperse o mantener la dignidad, aunque tal vez sin empleo. En este sentido existe una fuerte coerción para que el individuo se comporte de determinada manera, lo que equivale a decir que el sistema le absorbe.

Un estudio elaborado por Adrián López, estudiante universitario que trabajó dos años como policía en la ciudad de México bajo la supervisión del profesor de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Nelson Arteaga, apunta lo siguiente: "a) Los instructores de policías instaban a sus alumnos a extorsionar, pero, eso sí, con profesionalismo; b) Existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales en el negocio de robo de vehículos; c) Los nuevos policías generalmente son desempleados que buscan el puesto como última opción laboral; d) Muchos policías ven en su trabajo un medio de enriquecimiento; e) El hecho de que algunos de los nuevos miembros cuenten con pasado delictivo no es motivo para que se les niegue el empleo."<sup>33</sup> En México, estas actitudes no sólo se encuentran en el sector policial, también en los ministerios públicos y en los juzgados, entre otros.

f) *La influencia mediática*. Los contenidos de algunos programas que se difunden en los medios de comunicación constituyen, frecuentemente, un auténtico aprendizaje de la corrupción. Historias contadas en películas, en series de televisión, telediarrios, telenovelas, artículos periodísticos cuya constante es el factor dinero y la forma de obtenerlo, ametrallan las mentes de los espectadores influyendo en su inconsciente y generando un potencial en el pensamiento al dejar sembrada una semilla que puede crecer con el tiempo, sobre todo cuando el individuo no tiene una madurez de juicio que le permita discernir con claridad la ficción de la realidad.

Estos factores que operan de manera indiscriminada generan en la sociedad un nuevo tipo de individuo con una nueva conducta, muchas veces insana, que puede llevar a la psicopatía. En nuestros días, es necesario incluir en la *Declaración de los derechos del hombre* el respeto por la mente del individuo, ignorada descaradamente por la televisión, la radio, el cine y la prensa.

<sup>33</sup> "Policías criminales", Diario *Reforma*, suplemento *TIME* Vol. 1. No 22, agosto 20, 1998, p.6.

La influencia mediática contribuye a formar una generación basada en antivalores cuyos referentes de conducta son la mentira, la violencia y la corrupción.<sup>34</sup>

Aunado a esta clasificación de factores que motivan la corrupción, otras condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de actos que atentan contra los valores éticos son: a) las formas despóticas o tiránicas de gobierno; b) la ausencia de programas de formación ética para los agentes públicos; c) la impunidad de los funcionarios debido a ausencia de controles externos a su gestión; d) la concentración de poder; e) la dependencia del gobierno con respecto a los grupos que financiaron su campaña; f) el interés del partido en las decisiones de la política pública; g) un marco jurídico complicado, oscuro y parcial que sólo responde a ciertos grupos de interés; h) la falta de transparencia de los actos de gobierno; i) la ausencia de representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios; j) los procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados; k) el afán de ganar votos para futuras elecciones; l) la crispación política, j) la ausencia de instrumentos éticos; k) la tolerancia y pasividad de los ciudadanos.

## 2.2 Factores internos o estados afectivos en el individuo

La causa primera de la que a su vez se derivan los deseos y pasiones para realizar actos antiéticos es la ignorancia. Ésta no se refiere a que los hombres que detentan un cargo sean ingenuos o faltos de instrucción en su formación profesional; se refiere a la falta de comprensión y madurez de juicio para llegar a la excelencia humana, lo que permite actuar en torno al bien del semejante, dejando en segundo término el bien personal.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Para un mayor análisis del papel de la televisión en la vida del hombre contemporáneo, ver la obra de Giovanni Sartori, *Homo Videns, la sociedad teledirigida*, Taurus.

<sup>35</sup> A continuación se citan dos anécdotas para ejemplificar la situación de ignorancia de algunas personas en el ejercicio público: 1) En el 2003, fui invitado por el Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del Estado de México, a

La ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de consciencia que, por un lado, permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro, haga comprender qué actos son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables. La ignorancia es considerada como la madre de todas las pasiones humanas, la causa de que el hombre realice verdaderas bestialidades.<sup>36</sup> Son diversos los autores que tratan esta tendencia del ser humano a realizar bajezas. Para el sabio Confucio<sup>37</sup> “Los hombres ignorantes y malvados, cuando se encuentran solos y no son vistos, actúan de una forma perversa y se entregan a sus vicios; sin embargo, cuando se ven frente a un hombre virtuoso intentan presumir de que se le parecen”. Para el sabio griego, Aristóteles: “En cuanto a los actos que cometemos por ignorancia son todos voluntarios; pero sólo es involuntario la acción que es aflictiva y va seguida de arrepentimiento. Pues el que actúa por ignorancia y no experimenta desagrado por lo hecho, sin duda actúa no voluntariamente porque no sabe lo que hace; pero por otra parte, tampoco obra involuntariamente, porque no experimenta ninguna tristeza por ello. También hay una diferencia entre actuar *por* ignorancia y actuar *en* estado de ignorancia, pero todo hombre malo ignora qué cosas hay que hacer y qué cosas hay que evitar, y por esta clase de error se dan los hombres injustos y malos.”<sup>38</sup> Para el filósofo

---

dar una conferencia sobre la importancia de la ética en política. Correspondió al presidente de la Cámara de Diputados de esa legislatura comentar mi intervención. Comenzó reconociendo ignorar que existiera una relación entre la ética y la política argumentando que para él, como para la mayoría de los diputados, “la política era la lucha por el poder y la manera de conservarlo”. 2) En el año 2003, durante el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, celebrado en Barcelona, participando con la ponencia “*Fortaleza ética en gobernantes y funcionarios de la administración pública*”, un profesor de una Universidad española me cuestionó: ¿Verdaderamente es posible la ética en política?, para a continuación rechazar de manera categórica la idea de que haya existido o pueda existir algún día alguna relación entre ambas disciplinas.

<sup>36</sup> Para combatir la ignorancia el filósofo griego Sócrates solía decir: *Conócete a ti mismo*.

<sup>37</sup> “Los Cuatro Grandes Libros”, en: Manuel Yáñez, *Confucio, Colección Grandes Biografías*, p. 126.

<sup>38</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1110<sup>b</sup>.

Nietzsche, “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”.

Cuando el hombre es incapaz de conocerse y dominarse a sí mismo entonces es presa fácil de la ignorancia que, al unirse a deseos malévolos, genera pasiones que le impulsan a realizar actos indebidos, actuando en sentido contrario a la razón. Los motivos más comunes en el ámbito público, fruto de esta ignorancia, que dan pie a actos de corrupción son: la *codicia*, la *avaricia*, el *anhelo de poder* y el *vacío existencial*.

### 2.2.1 La codicia

La codicia es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vicio, que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene. El ser humano nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa cuánto posea, ni la cantidad o calidad de los bienes que tenga, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene algo nuevo para codiciar. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios. Basta la codicia de un solo hombre en el gobierno para que sirva de ejemplo y se extienda en cascada. Al respecto, el filósofo Lao Tse escribió: “No hay mayor error que consentir los deseos. No hay mayor desgracia que ser insaciable. No hay mayor vicio que ser codicioso. Quien sabe contenerse siempre estará saciado.”<sup>39</sup>

### 2.2.2 La avaricia

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. La avaricia es un elemento clave dentro de la forma de vida contemporánea. Este vicio ha crecido en exceso porque es el principio bajo el cual el sistema económico internacional se ha desarrollado. En la economía de mercado el dinero tiene tanta

---

<sup>39</sup> Lao Tse, *Tao Te King*, XLVI.



importancia que de ser originalmente un medio para vivir, se convierte, con frecuencia, en el fin de la vida. En consecuencia, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo y un egoísmo exorbitante. Cuando se descuida la educación ética y filosófica explotan los deseos y se ama demasiado el dinero dando paso a la avaricia.<sup>40</sup> En esta situación, los individuos pueden volverse esclavos del dinero, viven para él sin querer jamás desprenderse de éste. Los avaros acumulan riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

En contraposición a esta acumulación de riquezas hay una disminución de los valores internos, de los principios éticos. Confucio decía que cuando “a un príncipe (gobernante) únicamente le importa el enriquecimiento de su reino, los ministros sólo ambicionarán acumular riqueza para los suyos, y los funcionarios y los hombres del pueblo tampoco perseguirán otra cosa que su propio enriquecimiento.”<sup>41</sup>

### 2.2.3 *El anhelo de poder*

El deseo de poder atrae a ciertos individuos a la política. En su afán de conseguirlo tienta a las personas a omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en cascada a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. La historia demuestra que los seres humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción en las personas y en las instituciones. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en

<sup>40</sup> Sófocles en su famosa tragedia “Antígona”, advertía lo siguiente: “No hay nada más pernicioso para el hombre que el dinero. Él abate ciudades, él destierra a los hombres lejos de su hogar... ¡Dinero, ah, dinero, pervertidor de corazones nobles, creador de felonías en la conciencia, almacén de todas las maldades! ¿Quién si no él, mostró a los mortales todo ardid vergonzoso, toda empresa impía?”

<sup>41</sup> Confucio, *Los cuatro grandes libros*.

campañas políticas es ese afán por aferrarse al poder, a las sensaciones de placer que éste conlleva y a los privilegios que proporciona.

En política, el poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada. Con frecuencia, como demuestra la historia, se ha abusado de él. “El anhelo de poder y su conservación son algunas causas que impiden auxiliar a aquellas personas que más lo necesitan, esto es, los ciudadanos, en virtud de que están primero aquellos que los apoyaron, en unas elecciones o de cualquier otra forma, para llegar al poder.” (Camps, 1996).

#### *2.2.4 El vacío existencial*

Es éste un fenómeno muy extendido a lo largo del siglo XX que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. Un factor importante en esta tendencia es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, características de la civilización moderna. El ser humano poco a poco se aleja de la naturaleza; posteriormente, conforme progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las tradiciones, las cuales han cumplido siempre la misión de establecer valores que den equilibrio a la conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados. Para Victor Frankl “El hombre moderno carece de instintos que le impulsen a determinadas conductas, y ya no conserva las tradiciones que le indicaban los comportamientos socialmente aceptados; en ocasiones ignora hasta lo que le gustaría hacer. En su lugar, desea hacer lo que otras personas hacen (conformismo), o hacer lo que otras personas quieren que haga (totalitarismo).” (Frankl, 1946, 129). El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia. Y se avanza cada vez más por ese derrotero. La sociedad automatizada genera una sociedad de ocio aunque muchos no sepan en qué emplear su tiempo libre. El mismo autor sostiene que existe una “neurosis dominical”, una especie de depresión que aflige a muchos al cesar la actividad semanal y encontrarse a solas con su intimidad. Sostiene que una

de las causas principales por las que las personas se suicidan es el “vacío existencial”. Hay mucha gente que consulta al psicólogo o al psiquiatra. Este vacío existencial tiene que ser llenado de diferentes maneras todas ellas dirigidas a la consumación de los deseos: el deseo de placer, el deseo de obtener o acumular bienes económicos o materiales, y el anhelo de grandeza a través de la adquisición de poder.

Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad, sencillamente porque el vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que puedan generar una conducta íntegra con actos positivos.

### *2.3 Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos*

Tanto las *causas internas* como *externas* al individuo que fomentan la corrupción, funcionan de manera recíproca como resultado de la interacción del sujeto con la sociedad. Las primeras parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones y convicciones; las segundas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo estableciendo una relación dialéctica. Hombre y sociedad se acompañan siempre. Son una dualidad inseparable. El hombre es producto de la sociedad, ésta a su vez es producto del hombre, que es producto de la sociedad y así sucesivamente. “Así es la relación del hombre con la sociedad y conviene no olvidarlo: la sociedad dibuja al hombre, que a su vez dibuja a la sociedad.” (Marina, 1995, 47).

Gracias a la globalización en las vertientes política, económica, jurídica y cultural, los valores, hábitos y costumbres de una sociedad atraviesan por una especie de turbulencia en la que se transforman al mezclarse con los valores externos, provenientes principalmente de bloques hegemónicos, gobiernos y empresas transnacionales quienes marcan e imponen su estilo de vida. Esta

situación de turbación y cambio propicia a que los antivalores penetren en los individuos de distintas culturas y éstos sean atraídos por un interés desmedido por el dinero. Se despierta en ellos el deseo, la ambición, la codicia. Como resultado de toda esta mezcla de causas expuestas (internas y externas) hay una confusión mental. Cuando la mente está confusa distorsiona y falsea todo aquello que llega a ella o surge de ella. En este estado se halla frágil y expuesta a todo tipo de negatividades. Una mente donde anidan pensamientos de corrupción, ambición, codicia, ira, odio, tensión, miedo, duda, pereza, escepticismo, insatisfacción, rencor, deseo de venganza, depresión, etcétera, no puede pensar con claridad, ni siquiera estar en paz. Una mente en desorden, cuya perceptibilidad y visión están falseadas, sólo puede procurar incongruencia a su actuación. Los individuos son víctimas de mentes disparatadas, dado que la sociedad, que a su vez se compone de millones de mentes, es responsable de influir en el individuo.

El hombre es lo que piensa, lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. Ésta es la fuente de las actitudes y comportamientos. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Cuando en el gobierno y en la administración pública hay personas con vicios arraigados seguramente será porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a obrar así, por lo tanto es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud. Para evitar conductas antiéticas es importante sanar los pensamientos, cultivar actitudes provechosas estableciendo condiciones para abrir, ampliar e incrementar la conciencia.

Así como se limpia el cuerpo en el ámbito personal (parte externa del individuo) cuando está sucio, también se requiere limpiar y atender la mente (parte interna). Higienizamos nuestro organismo pero dejamos que en la mente aniden toda clase de suciedades, factores nocivos, tóxicos y negativos. Existe preocupación por el bienestar corporal pero despreocupación por comprender, conocer y cuidar nuestro intelecto. En el ámbito público, así como

existe interés y preocupación por los aspectos políticos, económicos o sociales es necesario establecerla por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de atención también debe serlo el subdesarrollo ético, sobre todo en aquellos que ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver el problema de la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

El papel que tiene la corrupción atenta contra la esencia del servicio público en la medida en que, deliberadamente, el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. De esta forma, el interés público se reduce al interés personal. La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá.

### 3. EL COSTE DE LA CORRUPCIÓN EN LA VIDA PÚBLICA

Sin duda, el coste de la corrupción es demasiado alto para la vida pública de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos, con repercusiones evidentes, en los que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad al generar desigualdad. La inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza. A continuación, se señalan algunas repercusiones que genera la corrupción campan en los diferentes ámbitos de la vida estatal:

*En el político:* el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al

comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas públicas, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos. “La corrupción ha contribuido a la inestabilidad política, a la intervención militar y al cambio de régimen y ha socavado las instituciones gubernamentales, tales como las aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y prestación de servicios.” (Doig y Riley, 2001, 121).

*En el económico:* distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal. Para el profesor Shang-Jin Wei (2002,87) “La corrupción hace disminuir el crecimiento económico, sesga el sistema fiscal para favorecer a los ricos y bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los programas sociales, sesga las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, hace disminuir el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los mismos”. A su vez, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme sostienen que “Los niveles de corrupción elevados, medidos según el índice de la *Guía Internacional de Riesgo por Países* (ICRG por sus siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza.” (Wei, 2001, 87). Un dato importante de mencionar, según un informe de *Transparencia Internacional*, es que la corrupción mueve al año 100 billones de dólares en el mundo.

*En el social:* acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados desviando los recursos para fines personales o de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio. Entre los

efectos de la corrupción que dañan a los más desfavorecidos se encuentran: a) El menor rendimiento de los servicios sociales (salud, educación, vivienda); b) La cancelación de proyectos de ayuda a sectores marginados; c) El aumento de los impuestos y del coste de servicios; d) Las desventajas que sufren campesinos y pequeños propietarios del campo al vender su producción agrícola.

*En el cultural:* aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones lo que a su vez ocasiona que se altere la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc. Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El crecimiento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe donde quiera que uno vaya. Todos los países tienen zonas dedicadas a ello, incluso hoy en día, se ha acuñado la expresión "turismo sexual". El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

En países altamente corruptos la práctica de la corrupción es considerada como normal, incluso, como ya se ha indicado, existen teorías que afirman que la corrupción puede ser funcional en lo político, lo económico, lo social. El fenómeno de la corrupción, visto no solamente como un hecho aislado, sino como el comportamiento institucionalizado que ha penetrado e invadido los

dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración y no sólo de los espacios económicos, es lo que Jorge Etkin denomina <*sistemas sociales perversos*>. "Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes, no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente".<sup>42</sup>

La corrupción, al extenderse en algunos sistemas políticos, se ha convertido en algo que es parte del comportamiento cotidiano en las personas y en las instituciones, convirtiéndose, con el paso del tiempo, en parte de los usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna parte de la vida diaria. En suma, la corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan los gobiernos contemporáneos. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

La principal causa por la que existe la corrupción es la *ignorancia inconsciente o deliberada*, de la ética en la política y en la administración pública. Existe un olvido e incluso vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. El olvido, descuido o ignorancia de la importancia de la ética, la ausencia de

<sup>42</sup> Jorge Etkin, "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.



un programa permanente que impulse los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores. Diariamente se dan actitudes contrarias a la ética en el interior de las instituciones públicas que obstaculizan el buen funcionamiento de las mismas y empañan su imagen. La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública. Los informes que publican los organismos dedicados exclusivamente a la supervisión y medición de este fenómeno (TI, OLAF) así como de instancias que lo hacen de manera indirecta (OCDE, ONU) dedicados a esta misma tarea, señalan como ésta se incrementa. Actualmente existe un proceso de globalización de la corrupción que invade poco a poco todos los rincones del planeta. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas para su control, no sólo de carácter externo al individuo sino que han de constituirse como medidas de tipo preventivo, dirigidas al pensamiento de la persona de manera que conduzcan al autocontrol.

En términos metafóricos, el aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública. Así como en medicina se estudian las enfermedades para lograr la salud, la ética estudia los antivalores para tratar de evitarlos. De esta manera, identificar los antivalores más comunes, comprender sus causas y el impacto que tienen en la vida pública es motivo de atención y estudio para combatir, o al menos frenar, ese virus que afecta a la salud pública.

Cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos públicos, situación común en distintos gobiernos y administraciones públicas. Con fundamento en la ética, la corrupción de los valores se compone de una serie de actos

indebidos por parte de personas que se benefician de manera ilegal e ilegítima, con el añadido de afectar a la imagen de la institución donde ésta se practique. Este mal condena a la sociedad a desconfiar de sus representantes.

En tanto que existe un mundo adulterado en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Las prácticas no éticas han generado un retroceso político. Los vicios se han desatado, la mentira es una constante, el respeto a la palabra dada ya no es creíble, incluso se afirma que “la política es el arte de la mentira” en la que los políticos actúan engañándose unos a otros y engañando a los ciudadanos. Actualmente, cuestiones como la verdad, la honestidad o la liberalidad han quedado fuera de la ciencia política.

Cuando la ética se divorcia de la política, la segunda se percibe sólo como la lucha por alcanzar el poder, y una vez que se obtiene se concibe como el esfuerzo por mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política, se trata de una desviación o “corrupción” de los fines de esta disciplina aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la *realpolitik*.

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURKE, Edmund (1996), *Textos Políticos*, México, FCE.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Madrid, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Editorial Taurus.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2000), *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Bogotá, Colombia-Banco Mundial.
- GARCÍA, Jorge (1994), *La corrupción al descubierto*, Bogotá, Ministerio de Gobierno.
- KLITGAARD, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- KUNG, Hans (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- LAPORTA, Francisco, y Silvina Álvarez (1997), *La corrupción política*, Madrid, Alianza.
- MALEN Saña, Jorge (2003), *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Barcelona, Gedisa.
- NIETO Alejandro (1997), *Corrupción en la España Democrática*, Madrid, Editorial Ariel.
- OCDE (2000), *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; París, OCDE.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (2003), *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo.
- PERFECTO, Andrés (coordinador) (1996), *Corrupción y Estado de derecho el papel de la jurisdicción*.
- ROSE-ACKERMAAN, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI,
- SAMPEDRO, José Luis (2002), *El mercado y la globalización*, Barcelona, Ed. Destino.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- Transparencia Internacional (2004), *Informe Global de la Corrupción 2004*, Buenos Aires, Coedición, ICARLA, TI y Prometeo libros.

## Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- ARCILA, Oscar (2000), "Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción", en: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (2000), "Riesgos de Corrupción en la Administración Pública".
- BISCAY, Pedro (2004), "Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano", *Revista Probidad* No. 26, marzo.
- BRIAN Atwood, J. (1998), "La corrupción como problema persistente del desarrollo", en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 13-16.
- CARTIER-BRENSON, Jean (2000), "Las causas y consecuencias de la corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 11-33.
- DANIEL López, Ricardo (2002), "Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción", *Contabilidad y Auditoría*, No. 16, diciembre.
- "DECLARACIÓN FINAL" (2003), *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl, Corea, 29-31 de mayo.
- DELLA Porta, Donatella (2001), "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 23-34.
- DOIG, Alan y Riley, Stephen (2002), "La corrupción y estrategias anti-corrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No 21, agosto, Madrid, MAP, pp. 117-130.
- EDES, Bart, et. Al., (2000), "La lucha contra la corrupción: un valor compartido", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 191-202.
- EIGEN Peter (2003), *Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003*, Transparencia Internacional, Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

- ETKIN, Jorge (1993), "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre.
- EIZENSTAT, Stuart E. (1998), "La promoción del imperio de la ley y la Lucha contra la corrupción en una economía mundial", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 6-9.
- GONZÁLEZ de ASÍS, María (2001), "Reduciendo la corrupción a nivel local", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 151-156.
- HELLMAN, Joel, et. al. (2001), "Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 35-62.
- HOLMES, Leslie (2001), "Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 131-150.
- HURS, Irene (2000), "Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 203-212.
- "INFORME Global de la corrupción 2004", *Transparencia Internacional*.
- "INFORME de Transparencia Internacional" (1997) Presentado durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, Documento incluido en la página de *Transparencia Internacional*, [www.tilac.org](http://www.tilac.org)
- J. BRIAN Atwood (1998), "La corrupción como problema persistente del desarrollo"; *Revista Perspectivas Económicas*, No. 5, noviembre.
- "LA Convención de la OCDE contra el soborno" (1998), *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre, Periódico electrónico del servicio cultural e informativo de los Estados Unidos, Vol. 3, No. 5, p 36-37.
- "LA Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción" (1998), *Revista Perspectivas Económicas* No. 5, noviembre, p. 52
- "LA convención de la OCDE contra la corrupción ¿por qué es necesaria y cómo funciona?" (1998), En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 10-12.
- NYE, Joseph (1989), "Corruption and political development", en: *Heidenheimern (ed.) Political corruption*, Handbook.
- OCDE (2000), "Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", en: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*.

- RAMIÓ Matas, Carles, *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*, Documento consultado por internet, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001), "Desarrollo y corrupción", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 5-21.
- \_\_\_\_ (1999) "Corrupción y economía global", *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril.
- SEN, Amartya, "Qué impacto puede tener la ética". *Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana, capital social y desarrollo*. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- SERRANO, José María, *El consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* [www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm)
- SHAND, David (2001), "El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 63-72.
- SILVA-HERZOG, Jesús (1999), "La corrupción y el liberalismo del favor", *REVISTA ISONOMÍA* NO. 10, ABRIL, MÉXICO, PP. 41-50.
- TANZI, Vito (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 73-82.
- TRANSPARENCIA Internacional, *Informe Global de Corrupción 2003*, Documento consultado por internet, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- UNIÓN Europea (UE) (2003), "Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacionalización del fraude". *Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo.
- USAID (1999), "A handbook on fighting corruption", *Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance*, Washington, February.
- VILLORIA Mendieta, Manuel (2006), "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Nº 34, febrero, pp. 53-92.
- \_\_\_\_ (2001) "Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, 95-115.
- VOGL, Frank (1998), "Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 20-21.

- WEI, Shang-Jin (2001), "La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, PP. 83-94
- WIEHEN (1998), "El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción", En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 27-29.
- WOLFENSOHN, James D. (1998), "Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre, pp. 17-19

## Legislación y documentos

### Legislación y documentos

- "Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General de Naciones Unidas" (1996), *Comisión de Prevención del delito y justicia penal*, E/CN.15/1996/5, 11 de abril.
- "Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción" (2003), Resolución 57/169, Distribución general 16 de enero.
- "Cooperación Internacional contra la corrupción y el soborno de las transacciones comerciales internacionales" (1998), Naciones Unidas, resolución A/RES/52/87, 2 de febrero.
- "Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales" (1999), *Naciones Unidas*, Resolución A/RES/53/176, 25 de enero.
- "Conferencia Política de alto nivel y la firma de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción" (2003), 11 de diciembre, Documento consultado por internet, [www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupcion/](http://www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupcion/)
- "Código Europeo de Buena Conducta administrativa" (2005), *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo.
- "Un instrumento jurídico internacional contra la corrupción" (2000), *Resolución aprobada por la ONU* en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre.



## LECCIÓN 5



CONSTRUYENDO UN DIQUE  
INTERNACIONAL PARA CONTENER  
LA CORRUPCIÓN



*El abogado.* Grabado de Hans Holbein (1497-1543). El cliente rico está depositando una cantidad de dinero en las manos del abogado deshonesto, a lo cual la muerte contribuye, pero recordándole que a su vez, su tiempo se está acabando. El abogado no parece prestar mucha atención a esta advertencia, muy ocupado en contar el dinero. Detrás de este grupo está el demandante pobre, retorciéndose las manos y lamentando que su pobreza lo incapacite para hacer frente a su rico adversario.

# CONSTRUYENDO UN DIQUE INTERNACIONAL PARA CONTENER LA CORRUPCIÓN

*Si el alma de un hombre está enferma o es mala, para evitar que él haga nada malo, debe ser apartado de las riquezas, del gobierno y del poder.*

*La autoridad y las riquezas dañaran al hombre malo, por cuanto no es capaz de hacer de ellas un uso recto; de manera que, si la presencia de estas cosas le daña, no comete contra él una injusticia quién le priva de ellas.*

Aristóteles, *Gran ética*, Libro II, Cap. III.

*Es sabido que los que han sido admitidos a un cargo (público) admiten cohechos y traicionan muchos de los intereses públicos por favoritismo; de manera que sería mejor que ellos no se vieran exentos de tener que rendir cuentas de su cargo (...).*

Aristóteles, *Política*, 1271 a 4-8.

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es una pandemia mundial que afecta a los distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo. El desvío de recursos públicos hacia intereses privados repercute negativamente en la eficiencia de las instituciones, genera un incumplimiento de metas y objetivos en los programas públicos, impide la resolución de demandas ciudadanas, genera una pérdida de credibilidad de los gobiernos con la consiguiente desconfianza de la ciudadanía en los mismos. Esta lección responde a la pregunta acerca de cuáles son las principales medidas (legislación, convenios, creación de organismos) que en el escenario internacional se están llevando a cabo con el objetivo de poner diques frente al fenómeno de la corrupción.

La corrupción, como un problema público que repercute en la resolución de problemas que demanda la ciudadanía, si bien

no es nada nuevo y acompaña además al hombre a lo largo de su historia, estalló como una pandemia global al llegar a niveles alarmantes en la década de los años noventa del siglo XX. Algunas medidas relevantes durante esta década fueron las siguientes: En 1992, en Italia se llevó a cabo la operación “*Manos Limpias*”, que trajo a la luz casos de financiamiento ilícito de partidos políticos y abusos desde los puestos públicos con el fin de obtener ganancias individuales. En 1994 el Consejo de Europa creó un *Grupo Multidisciplinario sobre la corrupción*, dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, para examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. Este mismo año, la OCDE también creó un *Grupo de Trabajo sobre cohecho en las operaciones comerciales internacionales*. En 1995, la OCDE organizó el *Simposio sobre Corrupción y prácticas sanas de Administración*, en París. En 1996, el presidente del Banco Mundial anunció una serie de medidas para combatir la corrupción. Ese mismo año también la Organización de Estados Americanos (OEA), organizó en Caracas la *Conferencia especial para adoptar una Convención Interamericana contra la corrupción*. En 1997, se firmó la “*Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*”, por los países miembros de la OCDE y los gobiernos de los países asociados.

A partir de este periodo es cuando empieza a reconocerse que este problema: a) No se limita a los países subdesarrollados, como se argumentaba hasta entonces e incluso se sigue argumentando, sino que incluye, en gran magnitud, a los países desarrollados; b) No se reduce al ámbito gubernamental sino que comparte complicidad con el sector privado por lo que también involucra a las empresas de carácter nacional o multinacional.

A fin de mostrar el esfuerzo en conjunto de la comunidad internacional por combatir este fenómeno, esta investigación sistematiza las iniciativas y decisiones tomadas en diversos países en tres grupos: 1) Acuerdos Internacionales; 2) Legislación Internacional y; 3) Organismos creados *ad hoc*. En cualquier caso,

todos ellos, son instrumentos que intentan crear un dique para detener la corrupción.

## 1. ACUERDOS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

El crecimiento de la corrupción en el escenario internacional generó que durante la década de los noventa (siglo XX) comenzaran a tener lugar distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. También se abrieron espacios para su discusión en eventos no exclusivos a esta problemática como por ejemplo en las “Cumbres de las Américas” donde normalmente se han tratado temáticas de índole diferente. A continuación se presentan algunos datos básicos (fecha del acto, lugar, objetivo) de los encuentros celebrados en el escenario internacional para discutir esta cuestión.<sup>1</sup>

*Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia.* En febrero de 1991 se celebró esta conferencia en Washington, Estados Unidos. En ella se planteó una estrategia para combatir la corrupción consistente en la reducción de reglamentos (desregulación), mayor privatización, menor intervención del gobierno, aumento de responsabilidad de funcionarios públicos, así como flujo libre de la información.

*Cumbre de las Américas.* Celebrada en Miami, Estados Unidos, del 9 al 11 de diciembre de 1994. En ella se reconoció el carácter multilateral de la corrupción. Los jefes de Estado se comprometieron a llevar a cabo el debate público sobre la corrupción presente en sus países y a establecer prioridades para ejecutar reformas que permitieran: a) Lograr la transparencia y rendición de cuentas oficiales; b) Controlar las funciones gubernamentales; c) Facilitar el acceso del público a la

<sup>1</sup> Cabe señalar que el objetivo de este apartado no es ahondar de manera exhaustiva sobre cada evento, sino demostrar que existe una preocupación constante en el escenario internacional que se muestra mediante diversas iniciativas para analizar y combatir este problema.

información para realizar escrutinios, valoraciones o auditorías externas; d) Establecer normas de conflicto de intereses para empleados públicos; e) Desarrollar medidas contra el enriquecimiento ilícito; así como f) Articular con los gobiernos de otros países sanciones en contra del soborno en transacciones financieras o comerciales realizadas por las empresas de dichos países en América Latina.

*Compromiso del Banco Mundial por combatir la corrupción.* En 1996, Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, comprometió a esta institución a combatir la corrupción mediante medidas que iban desde la reforma del sector público hasta la cancelación de la deuda externa. Advirtió que era necesario conjugar las siguientes circunstancias para que los esfuerzos realizados tuvieran el efecto deseado: a) Que exista verdadera voluntad política de los líderes al más alto nivel; b) Que exista un amplio y permanente compromiso de la sociedad civil para mantener viva la voluntad política; c) Que exista la capacidad institucional suficiente para dar expresión real y aplicar efectivamente la voluntad política; d) Que exista transparencia pública y libre flujo de informaciones; e) Que exista un entorno social de normas y valores que favorezca las medidas anticorrupción; f) Que exista la decisión de las compañías transnacionales y las agencias internacionales para adoptar medidas y prácticas tendientes a combatir la corrupción y a erradicarla de sus actividades y; g) Que existan esfuerzos internacionales de cooperación para enfrentar la corrupción y las prácticas corruptas que se desarrollan en distintas jurisdicciones nacionales.

*Convención Interamericana contra la corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA).* Esta convención tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en 1996. Fue firmada por veintiséis de los treinta miembros de la OEA y ratificada por veintidós de ellos. A través de esta convención, los países firmantes reconocieron la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil sobre la existencia y gravedad de la corrupción, la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y la lucha contra este problema, así como las ventajas de estrechar la cooperación internacional. La convención exige a los Estados que actualicen sus leyes

nacionales a fin de clasificar como delitos los actos de corrupción. La Convención describe un programa para reducir la corrupción en el sector público penalizando una serie de actos de corrupción, acelerando su ejecución, aumentando la cooperación judicial y fortaleciendo las medidas preventivas, como códigos de conducta, divulgación de bienes y protección de los denunciantes. Los propósitos de la Convención fueron: a) Promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes; b) Instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; c) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados firmantes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los actos de corrupción en la operación de las funciones públicas y aquellas específicamente vinculadas con tal ejercicio.<sup>2</sup>

*Convención contra el cohecho de la OCDE.* La Convención *Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros* surgió de la convicción de que el soborno de funcionarios públicos o la extorsión solicitada por estos mínimos relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales representa una amenaza para el desarrollo y la continuidad de las instituciones democráticas. Se firmó en 1997 en París por iniciativa de la OCDE. En ella se obliga a las partes firmantes a denunciar y combatir el delito de soborno en transacciones comerciales internacionales llevadas a cabo por funcionarios públicos extranjeros. Para los fines de la Convención, “*servidor público extranjero*” significa toda persona que detente una posición, legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública o, cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Para mayor información véase López, Ricardo, Daniel. “Análisis de la actividad de los organismos nacionales e internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoría*, No. 16, diciembre 2002, p. 68.

<sup>3</sup> Artículo 3º de la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por la conferencia

Participaron treinta y tres países miembros de la OCDE junto con Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. La Convención entró en vigor el 15 de febrero de 1999. Los negociadores acordaron que la convención abordaría los sobornos, relacionados con negocios, que por un lado se pagasen a funcionarios públicos extranjeros y, por otro, aquellos sobornos dirigidos a partidos políticos que influyen a su vez en funcionarios públicos extranjeros. Estas situaciones se representan en el siguiente cuadro.

Ámbitos de aplicación del control de soborno conforme a la convención de la OCDE		
a) Soborno a funcionario público extranjero		
Sobornador		Sobornado
<p>- Quien realiza negocios (empresario).</p> <p>- Cuando el funcionario público es quien solicita dinero es extorsión y el empresario o comerciante es la víctima.</p>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Funcionario público</li><li>• Diputado</li><li>• Senador</li><li>• Juez</li><li>• Cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero</li><li>• Cualquier funcionario de una organización pública internacional</li></ul>
b) Sobornos dirigidos a partidos políticos que pueden influir en los funcionarios		
Sobornador	Sobornado	Consecuencia
Empresario	Partidos Políticos	Los dirigentes de los Partidos sobornados dan órdenes a los políticos y funcionarios públicos sobre quienes tienen influencia

Fuente: Elaboración propia

Los negociadores acordaron aplicar sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias a aquellos que sobornasen a funcionarios públicos extranjeros. La convención requiere que los

negociadora de la OCDE, 21 de noviembre de 1997, En: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

países puedan decomisar o confiscar el soborno y las ganancias provenientes de éste o propiedad de valor similar, o que se apliquen sanciones monetarias de efecto comparable. También requiere que los países firmantes examinen sus bases de jurisdicción actuales y tomen medidas necesarias en caso de no ser eficientes. Los gobiernos se comprometen a colaborar para brindar ayuda legal relativa a investigaciones y procedimientos dentro del alcance de la convención y para hacer del soborno de funcionarios públicos un delito sujeto a extradición.<sup>4</sup>

*Foro Iberoamericano de combate a la corrupción.* El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó del 15 al 16 de junio de 1998 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes de corrupción, analizar las consecuencias sociales y explorar los distintos métodos existentes para combatirla. Entre los objetivos fundamentales de este foro se encontraban: a) Apoyar a los gobiernos miembros en sus esfuerzos para enfrentar la corrupción proponiendo un conjunto de medidas prácticas y viables que ayuden a combatirla; b) Conocer las formas más comunes que asume la corrupción en su dimensión política, económica y burocrática; c) Examinar el costo y las consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales que produce la corrupción y; d) Explorar los medios y mecanismos más adecuados para la cooperación internacional y el intercambio horizontal de información en esta materia. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

*Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio.* Se celebró en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 1998, para dar cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en la "Segunda Cumbre de las Américas" por los jefes de Estado y de

<sup>4</sup> "La Convención de la OCDE contra el soborno". *Revista Perspectivas Económicas*, EEUU, Noviembre de 1998, No. 5, p 36-37.



Gobierno. En ella se hizo la invitación para crear una red interamericana contra la corrupción. Durante el simposio se analizaron temas como: a) La necesidad de adoptar medidas eficaces para combatir la corrupción y eliminarla de áreas de la administración pública y de las empresas privadas; b) La necesidad de establecer barreras contra la corrupción; c) La importancia de crear una red interamericana contra la corrupción y consolidar un sistema de información que permita conocer las acciones que existen en esta materia a nivel global.<sup>5</sup>

Conferencia "*Transparencia para el crecimiento de las Américas*". En mayo de 1999, se realizó en el Centro Carter de los Estados Unidos una conferencia a la que asistieron líderes políticos de todo el hemisferio, miembros del sector privado, periodistas y representantes de ONGs a fin de evaluar esfuerzos para enfrentar la corrupción y buscar compromisos de otros gobiernos para implementar estrategias similares en otros países. Los objetivos fueron los de evaluar las medidas tomadas para combatir la corrupción y diseñar estrategias a corto y largo plazo para enfrentarse a este problema en las Américas. La conferencia constituyó la continuación de un diálogo iniciado en abril de 1997 durante la cumbre "Agenda para las Américas en el siglo XXI", también organizada por la Fundación Carter. Asistieron al evento treinta y dos jefes y ex-jefes de Estado procedentes de Latinoamérica y el Caribe. En esta conferencia se concluyó que el progreso hacia la transparencia se podrá lograr cuando la sociedad civil y el gobierno trabajen conjuntamente para superar la oposición de los intereses creados. De igual forma se afirmó que: "La corrupción es una de las principales amenazas a la democracia, el desarrollo y la equidad en el hemisferio. Distorsiona los servicios públicos, disuade las inversiones, discrimina a los pobres y destruye la confianza pública en los gobiernos democráticos." (López, 2002, 71).

*Iniciativa contra la corrupción.* Celebrada los días 15 y 16 de febrero de 2000 en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina). Esta iniciativa

<sup>5</sup> Para más información confróntese Daniel López, Ricardo. Op Cit., p. 71

está diseñada para combatir la corrupción en todos los niveles de esa región. La OCDE, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los Estados Unidos forman parte de esta iniciativa la cual hace un llamado a los Estados para que, por un lado, tomen medidas eficaces en contra de la corrupción sobre la base de instrumentos internacionales relevantes en vigor; y por otro, para que los gobiernos se comprometan a fomentar la buena gobernación, a fortalecer el Estado de derecho, a aumentar la transparencia y la integridad en las transacciones comerciales y a impulsar la existencia de una sociedad civil activa. (OCDE, 2000, 195).

*Conferencia Internacional Anticorrupción.* Tuvo lugar en Praga, capital de la República Checa, en 2001. En ella, Vaclav Havel, Presidente del gobierno, señaló: "Muchas de las personas que luchan contra la corrupción ponen en riesgo no sólo una vida tranquila, sino la vida misma". Más adelante también manifestó: "Observo dos fuentes básicas de corrupción, la primera puede ser vista en términos de degradación de la civilización y la segunda, que nos es muy familiar, tiene su raíz en nuestra historia reciente. Hemos visto una transferencia de propiedades del Estado a manos privadas sin precedentes, la cual ha sido acompañada del peligro de la corrupción".

En la declaración final de la Conferencia se incluyó un capítulo dedicado a la "Transparencia y Responsabilidad" en el que se destacó lo siguiente: a) La importancia de desarrollar prácticas transparentes y responsables en todas las instituciones, incluyendo al sector privado, b) Promover la ética pública dentro y fuera del gobierno; c) Elaborar estatutos claros y precisos; d) Promover la libertad de prensa; e) Establecer sistemas administrativos confiables; f) Llevar a cabo evaluaciones de los procesos de licitaciones públicas; g) Consolidar cuerpos judiciales independientes comprometidos a mantener el Estado de Derecho.

*Tercer Foro Global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad.* Se llevó a cabo en Seúl, Corea del Sur del 29 al 31 de mayo de 2003. Participaron ministros, parlamentarios y funcionarios públicos de 123 países. Ese mismo año y en este

mismo país se celebró la *Undécima Conferencia Internacional Anticorrupción*. Una de las conclusiones a que se llegó en este foro fue que “La corrupción ha evolucionado en un fenómeno transnacional y transectorial por lo que su combate debe ser holístico y que no sólo involucre al sector público sino también al sector privado, a la sociedad civil, a los investigadores, a los medios de comunicación, y a las organizaciones internacionales relevantes en la prevención y lucha contra la corrupción.”

Como resultado de este foro se estableció un plan de acción para ser operado en dos ámbitos. a) En el *ámbito nacional*, cuyas principales medidas son: asegurar la independencia y la integridad del sistema judicial; asegurar la integridad y la efectividad de las agencias ejecutorias de la Ley; fomentar y salvaguardar el buen gobierno, la responsabilidad, la transparencia, la integridad y la ética en todos los sectores de la sociedad; conceder particular importancia a la acción gubernamental con respecto a la corrupción en el sector privado; fomentar los esfuerzos para combatir la corrupción incorporando las nuevas tecnologías, especialmente las de información y, apoyar el trabajo de los medios de comunicación y la sociedad civil; b) En el *ámbito internacional*, se establecieron las siguientes recomendaciones: ratificar e implementar las convenciones relevantes sobre medidas anticorrupción; apoyar los esfuerzos desarrollados dentro de las Naciones Unidas para la negociación de la convención contra la corrupción; cooperar activamente en el combate de lavado de dinero y transferencia de fondos activos de origen ilícito derivados de actos de corrupción y concebir vías efectivas y medios concernientes al retorno de tales fondos y activos a los países de origen; compartir esfuerzos y responsabilidades sobre asistencia técnica multilateral activa para crear la capacidad de combatir la corrupción; invitar a las organizaciones internacionales relativas a esta materia a compartir información sobre medidas domésticas, así como invitar a la comunidad internacional a apoyar el desarrollo sostenible para crear sociedades menos vulnerables a la corrupción.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> “Declaración final”, *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.

*Convención contra la corrupción de la Unión Africana.* Se celebró en julio de 2003. Con dicho evento se aspira a fortalecer las leyes contra la corrupción. En ella se señalan los delitos a ser castigados por las legislaciones nacionales y se ofrecen medidas para detectar e investigar los delitos de corrupción. También establece la jurisdicción de los partidos del Estado; organiza asistencia mutua en relación con la corrupción y los funcionarios implicados; promueve la educación y el fomento de la conciencia de las personas respecto a los males de la corrupción y establece un marco para monitoriar y supervisar el cumplimiento de la Convención.<sup>7</sup>

*Convención anticorrupción de la ONU.* El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58º periodo de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Más de 120 países participaron en su negociación. La Asamblea también proclamó el 9 de diciembre el “Día Internacional Contra la Corrupción” a fin de sensibilizar a la comunidad internacional sobre este problema y sobre el papel que desempeñará la Convención para combatirla y prevenirla. Sin embargo, a pesar de este acuerdo de voluntades, el gobierno de Washington se opuso a aprobar cualquier disposición obligatoria sobre transparencia en financiación política.

La realización de iniciativas así como el establecimiento de diversos acuerdos internacionales demuestra el interés de los distintos países del mundo por analizar el fenómeno de la corrupción y allanar el camino para combatirla. En la década de los sesenta, del siglo XX, era un asunto apenas mencionado, pero en los últimos años se ha convertido en tema de discusión en los ámbitos público, privado, social y académico a nivel nacional e internacional.

## 2. LEGISLACIÓN ANTICORRUPCIÓN INTERNACIONAL

Como resultado de la preocupación de la comunidad internacional, existe un marco jurídico para combatir la corrupción.

---

<sup>7</sup> “Informe Global de la Corrupción 2004”, *Transparencia Internacional*.

Los documentos presentados a continuación son aquellos refrendados por la ONU al considerarlos ésta como los más relevantes.

*Documentos jurídicos en la lucha contra la corrupción recomendados por la ONU.* La Asamblea general de las Naciones Unidas en su 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000 aprobó la preparación de un informe en el que se analizaran todos los instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones pertinentes que se ocuparan de la corrupción.<sup>8</sup> Como resultado de este informe se presentó la siguiente lista de instrumentos jurídicos internacionales, documentos y recomendaciones contra la corrupción:

- La *Convención Interamericana contra la corrupción*, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1996.
- La Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia), el 29 de junio de 1996.
- Resolución 51/59 de 28 de enero de 1997, por el que se condena la corrupción en el sector público u oficial y se entrevé un nuevo *Código Internacional de conducta de los Funcionarios Públicos*.
- Informe del décimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Viena el 28 de enero de 1997.<sup>9</sup>
- Resolución A/RES/51/601 de 21 de febrero de 1997, que contiene la *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales*.

<sup>8</sup> "Un instrumento Jurídico Internacional eficaz contra la corrupción", Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000.

<sup>9</sup> Los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente se han celebrado cada cinco años desde 1955 de acuerdo con la Resolución de la Asamblea General 415 (v) del 1 de diciembre de 1950 y se han realizado en: Ginebra (1955), Londres (1960), Estocolmo (1965), Kyoto (1970), Ginebra (1975), Caracas (1980), Milán (1985), La Habana (1990), El Cairo (1995) y Bangkok, (2000).

- Los *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción*, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997.
- Convenio sobre *La lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.
- El acuerdo por el que se establece la *Convención penal sobre la corrupción*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.
- Disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.
- Declaraciones del *Primer Foro Mundial contra la corrupción*, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999.
- Resolución 54/128 de la Asamblea General en la que ésta, hace suyas las "Conclusiones y recomendaciones" aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París, el 30 de marzo al 1 de abril de 1999.
- Acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1 de mayo de 1999.
- Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.
- Modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo del 2000.

Mediante la emisión de esta lista de normas jurídicas y su envío a los distintos países que agrupa, Naciones Unidas muestra su compromiso por combatir la corrupción. Adicionalmente, no está por demás señalar que dentro del espacio territorial de cada nación existe una legislación específica para combatir esta

problemática. Sin embargo, aunque la ley es un arma esencial, en países donde existe un exceso de leyes se generan situaciones de lentitud y enredo burocráticos que son contraproducentes para los objetivos marcados. También cabe insistir en aquellas situaciones donde, a pesar de haber normativas concretas, excelentemente planteadas, éstas no llegan a aplicarse convirtiéndose en letra muerta.

### **3. ORGANISMOS PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN**

El problema de la corrupción tiene un impacto que repercute no sólo en la vida interna de los Estados sino en sus relaciones internacionales en diversos aspectos: comercial, económico, político, cultural. Por tanto, en la última década del siglo XX se han creado, en diversos frentes, organismos para su combate. Dichos organismos pertenecen en general a los siguientes ámbitos: multinacional, nacional y de participación social.

#### *3.1 Organismos multinacionales*

En este rubro se agrupan aquellos organismos supranacionales en los que participan distintos Estados, cuyos propósitos e intereses son comunes en la lucha contra la corrupción.

*Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI).* Se creó en París en julio de 1989 por la Cumbre del Grupo de los Siete (G-7) con el fin de estudiar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Su existencia estaba prevista hasta el 2004, año en que los países miembros reunidos en la sede de la OCDE acordaron renovar sus operaciones. Su secretario se ubica en la OCDE. Actualmente está integrado por veintiséis países y dos organismos internacionales. Entre sus miembros se encuentran los principales centros financieros de Europa, América del Norte y Asia. Es un organismo multidisciplinario que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas. En 1990 señaló cuarenta recomendaciones

para combatir el blanqueo de capitales cuya adopción se promueve en todos los países. Estas recomendaciones constituyen el marco básico de lucha y han sido concebidas para una aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación y la cooperación internacional. Asimismo, ha publicado una lista de países y territorios que no cooperan en esta lucha.

*El programa SIGMA, iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea.* Se creó en 1992 y ofrece un apoyo continuo a 13 países de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Macedonia y Rumania) para fortalecer los sistemas de administración de las instituciones públicas con objeto de reducir los incentivos a la corrupción y a la conducta no ética. Estos países buscan alcanzar los estándares de gobierno confiables y eficientes que se observan en los Estados miembros de la Unión Europea, algo que deben lograr si desean cumplir con los “Criterios de Copenhague”, necesarios para obtener la membresía en la UE y aplicar la legislación de la misma. El programa SIGMA se concentra en desarrollar un servicio civil profesional y mejorar el diseño de políticas, coordinación y reglamentación. Apoya a los gobiernos en aspectos relacionados con la reforma administrativa, el análisis de las propuestas de ley y las estrategias, la evaluación de los marcos administrativos, la capacitación y el intercambio de información. Este programa también distribuye información comparativa sobre administración pública a través de informes, listas de verificación, una página en Internet y un boletín. Además, presta asesoría sobre temas de control financiero, elaboración de presupuestos, compras gubernamentales y auditorías. (OCDE, 2002,194). Los esfuerzos de SIGMA se enfocan particularmente en las siguientes áreas: a) Preparación de legislación de servicio civil con el objetivo de crear un ambiente legal para una administración pública profesional que opere con estándares éticos altos; b) Fortalecimiento de control financiero y auditorías independientes; c) Registro de legislación de procuración



pública; d) Aumento en la transparencia de la administración, incluyendo la adopción de leyes de libertad de información; e) Formulación e implantación de códigos de ética y; f) Creación de leyes y estrategias anticorrupción.

*Grupo de Trabajo sobre soborno de la OCDE.* La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) creó en 1994 un grupo de trabajo sobre el cohecho en las operaciones comerciales internacionales. Entre las principales actividades del grupo de trabajo estuvo la de examinar las medidas tomadas por los Estados miembros para aplicar las recomendaciones de la OCDE sobre la corrupción así como analizar a fondo las cuestiones prioritarias relacionadas con la corrupción, como la penalización, el establecimiento de normas de contabilidad y la abolición de la deducibilidad impositiva de los pagos ilícitos en países extranjeros. El 13 y el 14 de mayo de 1995 la OCDE organizó en París el *Simposio sobre Corrupción y Prácticas Sanas de Administración*, en el que se destacaron varias cuestiones como la adquisición pública de bienes y servicios como actividad expuesta a la corrupción y los pagos ilícitos realizados para obtener contratos financiados con la ayuda internacional. En relación con el descenso de la confianza pública en la administración pública, la OCDE decidió hacer una investigación sobre la gestión de la ética administrativa en algunos Estados miembros. Como parte de su programa de cooperación con los países de Europa Central y Oriental, la OCDE también inició proyectos sobre la gestión del gasto público, la supervisión administrativa, el desarrollo de la gestión de los recursos humanos y la introducción de reformas reglamentarias.

*Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC) del Consejo de Europa.* Es una organización internacional a la que pertenecen todos los países de la Unión Europea y aquellos que están por incorporarse. En 1994, en la Valetta, los Ministros de Justicia consideraron a la corrupción como un problema grave que amenaza el Estado de Derecho, los valores democráticos y los Derechos Humanos por lo que recomendaron la creación de un *Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC)* el cual comenzó

sus trabajos en 1995. El 6 de noviembre de 1997, el Comité de Ministros aprobó una resolución que establecía veinte principios para la lucha contra la corrupción y ordenaba la creación de un órgano que velara por el cumplimiento de estos principios. En 1998 se aprobó el proyecto de *Grupo de Estados contra la Corrupción* (GRECO), el cual se hizo realidad un año después. El 1999 se otorgó presupuesto para que comenzara a funcionar a partir del año 2000.

*Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, por sus siglas en francés).* Organismo de la Unión Europea creado el 1 de junio de 1999, día en que entraron en vigor los Reglamentos del Parlamento y Consejo Europeo sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF. Sustituye a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude creada en 1988. Su misión es proteger los intereses financieros de la Unión Europea, luchando contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, incluso dentro de las propias instituciones europeas. Sus competencias abarcan el conjunto de las actividades relacionadas con la protección de los intereses comunitarios contra comportamientos irregulares o actos ilegales que pudieran dar lugar a procedimientos administrativos o penales. Su actividad incluye la prevención, detención y represión del fraude en cooperación con los estados miembros, en el ámbito de las políticas comerciales y en materia de desvío de subvenciones y evasión fiscal, en la medida en que afecten al presupuesto comunitario.<sup>10</sup>

Antes del nacimiento de la OLAF, se creó en el Consejo de Europa un *Grupo Multidisciplinario Sobre la Corrupción* dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, bajo la responsabilidad del Comité Europeo para los Problemas de Delincuencia y el Comité Europeo de Cooperación Jurídica, con el fin de examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. El mandato del grupo había sido redactado

<sup>10</sup> "Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude", *Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo 2003.

por la Comisión de Ministros en una reunión celebrada en 1994. El grupo celebró sus dos primeras reuniones en 1995 y adoptó un proyecto de programa de acción contra la corrupción. En marzo de 1996 el grupo celebró una reunión en la que se dio forma definitiva al Programa de Acción y se examinaron un anteproyecto de convención sobre la corrupción y un anteproyecto de convención marco. Además de la convención y el marco propuestos, las prioridades del grupo incluyen el estudio de la definición de la corrupción y de la viabilidad de una convención internacional sobre recursos civiles para combatir la corrupción. Un código europeo de conducta para los cargos públicos será objeto del trabajo del grupo, junto con un estudio sobre la corrupción de los funcionarios públicos internacionales y de los representantes electivos, un estudio de la cuestión del “blanqueo” de los capitales procedentes de la corrupción y la evaluación de los instrumentos actuales de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

*Red anticorrupción para las economías en transición.* Presta apoyo a los países de Europa oriental y de la ex-Unión Soviética para establecer el marco de condiciones que permitan combatir eficazmente la corrupción mediante la identificación de las reformas políticas, institucionales y económicas aconsejables. Esta red actúa como vínculo de donadores internacionales, funcionarios gubernamentales clave y representantes de la sociedad civil en un foro informal de intercambio de información sobre políticas y mejores prácticas en este campo. En el desempeño de combatir la corrupción la red emplea como punto de referencia los instrumentos internacionales, las prácticas óptimas y las iniciativas regionales existentes.

### 3.2 *Organismos públicos nacionales*

Se agrupan aquellos organismos de carácter nacional creados para combatir la corrupción en sus países. Si bien algunos de estos organismos cuentan con algunos años desde su creación, otros más recientes son resultado de las declaraciones y compromisos llevados a cabo por representantes de gobierno durante foros, simposios

y eventos internacionales previos. Se intenta pasar así de las declaraciones a las acciones.

*Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas (OIPC)*, Singapur. Entre los países asiáticos Singapur ocupa un lugar relativamente limpio para hacer negocios. Actualmente la corrupción existe pero no es endémica sobre todo comparada con el periodo colonial. En 1959 cuando el Partido Acción del Pueblo llegó al poder hizo del control de la corrupción una prioridad. Fortaleció la *Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas* (ya existente desde entonces) y a partir de 1970 ha estado bajo el control del Primer Ministro. Esta oficina no se encuentra sometida a controles externos. En ocasiones quienes son acusados de corrupción han acusado a su vez a la Oficina de un comportamiento autoritario que viola sus derechos. “En Singapur se exige a los ministerios que revisen sus prácticas laborales con el fin de reducir los alicientes a la corrupción. Entre las estrategias utilizadas se encuentran reducir los plazos de los trámites, rotar a los funcionarios, aumentar la subdivisión. Se concede a los funcionarios un premio en su trabajo a través de altos sueldos, gratificaciones y condiciones laborales favorables. El objetivo es el de tener paquetes de compensación en línea con las alternativas del sector privado” (Rose-Ackerman, 2001, 221).

*Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC)*, Hong Kong. Nació en febrero de 1974 como un organismo independiente de la policía y del resto del servicio civil para combatir la corrupción. Sólo rendía cuentas al gobernador. Se estructuró en tres departamentos: a) El *Departamento de operaciones*, el cual se encarga de las investigaciones y las detenciones; b) El *Departamento de prevención*, examina y aconseja a otras entidades del gobierno y al sector privado sobre los riesgos de la corrupción, y ofrece recomendaciones para evitarla y; c) El *Departamento de Relaciones con la Comunidad*, el cual indica al público cuáles son los males que acarrearán las prácticas corruptas.<sup>11</sup> Este organismo tenía el poder de investigar y perseguir los casos de corrupción, de recomendar cambios legales y administrativos para reducir los alicientes

de la misma así como de hacer campañas de educación pública. “La corrupción era endémica en Hong Kong, la gente tenía la opción de “montarse en el autobús” (participando activamente en la corrupción), o “correr junto al autobús” (siendo una persona al margen que no interfiere en el sistema). “Ponerse frente al autobús” (denunciar o resistirse a la corrupción) no era una opción viable.” (Rose-Ackerman, 2001, 219).

La institución se ganó la confianza ciudadana por el número de denuncias que recibió. Además de la independencia de la CICC, el compromiso del gobierno se manifestó por el nombramiento de una persona de una integridad incuestionable para dirigir este organismo y por una política inicial de investigación y procesamiento de los llamados “Grandes Tigres”. Las encuestas públicas realizadas entre 1977 y 1994 indican una disminución de la corrupción. Cuando se produjo la reunificación de Hong Kong y China, el director de la CICC afirmó, en una entrevista realizada en 1997, que este organismo era fundamental para el éxito de la transición, y afirmaba que debía continuar centrándose en sus tres pilares: la penalización, la prevención y la educación.<sup>12</sup>

*Oficina anticorrupción, en Argentina.* Se crea en 1999 y sustituye a la anterior *Oficina Nacional de Ética Pública*. Creada en 1997, funciona dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que estén comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el presidente a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus competencias están las siguientes: a) Recibir denuncias que hagan particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto; b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión

<sup>11</sup> Otros países que cuentan con una *Oficina de Ética Gubernamental* son: Puerto Rico, El Salvador, Guatemala y Bolivia.

<sup>12</sup> “Hong Kong: aumentan los informes de corrupción”, *Financial Times*, 9 de julio de 1998.

de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la *Oficina Anticorrupción* y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga; c) Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos; d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos; e) Constituirse en parte querellante en los procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función; h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública; i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de corrupción.

*Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC)*, Ecuador. El 5 de agosto de 1999, el Congreso de Ecuador autorizó la ley que creó esta comisión. Se ocuparía de las denuncias sobre casos de peculado, cohecho, extorsión, concusión, agiotismo y fraudes en el sistema financiero, acciones fraudulentas en general así como otras similares que afecten los recursos del Estado o a las instituciones del sector público, incluyendo aquéllas en que participe el sector privado.

*Las Agencias Especializadas Anticorrupción.* Son también agencias de gobierno, las cuales controlan que el ejercicio presupuestario en sectores concretos se lleve a cabo de manera adecuada. Por ejemplo, la Administración de la Construcción de Escuelas en Nueva York ha creado una agencia de este tipo para localizar a los contratistas corruptos a fin de reducir sus prácticas en el interior de la organización. Esta forma de operar genera beneficios para la organización y

para la ciudadanía, al mismo tiempo que establece nuevos criterios de control y ofrece una mayor transparencia respecto del manejo de las operaciones administrativas.

### 3.3 *Organismos de participación social*

Más allá de las iniciativas oficiales de gobierno, existe la participación ciudadana la cual ha cobrado fuerza en los últimos años mediante la creación de ONG's. Éstas colaboran con sus esfuerzos a la resolución de problemas que los gobiernos por sí mismos son incapaces de resolver. Su opinión es tomada frecuentemente en cuenta en la elaboración de políticas, en el diseño de estrategias y en la formulación de programas de gobierno. A continuación se presentan algunos ejemplos relevantes en materia de combate a la corrupción.

*Causa Común (Common Cause)*. Fue creada en 1979 en Estados Unidos. Es una organización que fomenta la apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno. Supervisa el proceso legislativo y promueve la adopción de legislación en materia de reformas del financiamiento electoral, ética en el gobierno y reestructuración de las instituciones de gobierno. También promueve mejoras en los sistemas electrónicos de acceso a documentos del congreso, tales como transcripciones de audiencias de las diversas comisiones, testimonios, informes de investigación preparados por el Congreso, informes de las comisiones, informes de las declaraciones de cabilderos, declaraciones juradas de patrimonio y otros registros de gastos administrativos.

*Centro o Fundación Carter*. Este Centro está localizado en Atlanta, Estados Unidos. Se creó en 1982, después de que Jimmy Carter terminara su mandato como Presidente de Estados Unidos. Se dedica a vigilar las elecciones gubernamentales en países con democracias emergentes, promueve la paz en conflictos en cualquier país y previene la violación de los derechos humanos. Su actividad está financiada fundamentalmente con donaciones de empresas y fundaciones. La Fundación Carter colabora con gobiernos, con la sociedad civil y con organizaciones internacionales

en la generación de interés político por enfrentarse al problema de la corrupción y desarrollar nuevas formas de supervisar las operaciones del gobierno asegurando así su transparencia.

*Transparencia Internacional (TI)*. Se crea en 1993. Fue fundada por financieros y empresarios con voluntad de erradicar la corrupción en los mercados mundiales. Tiene su sede en Berlín y congrega Organizaciones No Gubernamentales, así como organismos privados y públicos. *Transparencia Internacional* aborda las diferentes facetas de la corrupción tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien es corrompido. Este organismo promueve cursos de concientización sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, monitorea el desempeño de algunas instituciones claves, y ejerce presión para que los gobiernos adopten reformas para frenar el problema. Igualmente, elabora un informe anual en el que evalúa determinado número de países respecto a esta práctica así como casos individuales.

*Probidad para América Latina (PAL)*. Fundada en 1994 en El Salvador, tiene por misión fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros. Es un organismo de la sociedad civil, apartidista y sin fines de lucro. Sirve a iniciativas anticorrupción de diferentes sectores que tengan por finalidad mejorar la transparencia de las instituciones o resolver casos de corrupción. Facilita la construcción de espacios, procesos y marcos de cooperación para que los actores responsables y el público en general puedan participar en el diseño, implementación y evaluación de soluciones o mejoras anticorrupción. PAL proporciona servicios informativos, educativos y de cabildeo, así como mecanismos transfronterizos de enlace y participación. Igualmente, identifica y monitorea los hechos de corrupción a través de redes latinoamericanas, encuentros de la región y revisión diaria de fuentes noticiosas latinoamericanas.



Da seguimiento a las iniciativas que pretenden exponer, analizar, sancionar y frenar la corrupción. En su página web se recopilan noticias, bibliografía y resúmenes de libros sobre la corrupción; se publican declaraciones, legislación, anteproyectos y planes gubernamentales que pretenden enfrentar este flagelo; se ofrece un calendario de encuentros anticorrupción; se proveen directores de actores gubernamentales, universitarios, empresariales, de los medios de comunicación, de la sociedad civil y de la comunidad internacional y, entre otras referencias, se mantiene un registro de casos de activistas perseguidos, impulsando siempre el uso de los recursos de Internet.

*Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA)*. Es una asociación civil sin fines de lucro creada en mayo de 2001, en Perú, por la Asociación de Exportadores (ADEX), la *Comisión Andina de Juristas* (CAJ), el *Instituto Prensa y Sociedad* (IPYS) y la *Asociación Civil Transparencia* con la finalidad de contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas en este país. Surgió como resultado de la indignación de un grupo de periodistas ante los escándalos de corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los noventa. Tiene como objeto social la fiscalización civil del manejo de la cosa pública, promoviendo la cultura ciudadana de respeto a la ley así como las bases legales e institucionales que impidan la corrupción y la sancionen ejemplarmente, todo ello amparado por las autoridades y la conducta pública de los actores privados.

Esta asociación participa en la lucha contra la corrupción desde dos perspectivas diferentes y complementarias: 1) Realiza acciones propias que se expresan en sus planes de trabajo anuales y en el conjunto de actos concretos que las organizaciones miembros de PROÉTICA llevan a cabo de manera conjunta, en respuesta a las demandas de la sociedad y del Estado y; 2) Alienta y acompaña los aportes que los miembros integrantes desarrollan en la lucha contra la corrupción en los campos específicos de su especialidad. Su actividad se encuentra encausada dentro de los siguientes principios generales: a) *Transparencia*. Toda su labor, incluyendo el uso

de sus recursos, es sometida al conocimiento y escrutinio de la opinión pública; b) *Neutralidad*. No condicionan su intervención los efectos indirectos, positivos o negativos que sus acciones tengan para cualquier sector público o privado; c) *Independencia*. No está afiliada ni responde a los intereses de ninguna organización política, ideología, confesión religiosa o interés empresarial particular; d) *Complementariedad*. Busca coordinar y sumar los esfuerzos en este campo desde el Estado y desde iniciativas de la sociedad civil; e) *Profesionalismo*. En todos los ámbitos de su intervención busca desarrollar un aporte profesional y técnico del más alto nivel; f) *Publicidad*. Informa regularmente a la opinión pública y a los sectores específicos con los que interactúa de los resultados de su labor y; g) *Flexibilidad*. Evita toda forma de burocratización, y adecua sus acciones a las demandas de la realidad y las posibilidades de llevarlas eficazmente a la práctica.

De los tres grupos presentados se confirma que en el ámbito internacional existe: 1) Una preocupación por el fenómeno de la corrupción por haberse convertido ésta en una pandemia que afecta a diversos aspectos sociales, económicos, culturales, familiares, es decir, que ofende la dignidad humana; 2) La necesidad de estudiar sus causas y las maneras de combatirla; 3) La importancia de establecer y mantener la cooperación de los Estados; 4) La visión de luchar en conjunto no sólo en el ámbito público sino en el privado y social; 5) La necesidad de incorporar a los elementos externos de control al individuo, elementos internos como el fomento de valores éticos hasta lograr que sean interiorizados y en consecuencia se actúe con una ética básica de responsabilidad; 6) La participación ciudadana mediante diversas iniciativas como la vigilancia y denuncia de actos antiéticos merece un reconocimiento; 7) La necesidad de crear organismos para su combate. En este punto es importante señalar los riesgos del uso inadecuado de un organismo anticorrupción con facultades extraordinarias. En manos de un autócrata o de quien ejerce el gobierno de manera despótica podría ser utilizado como elemento de represión contra los adversarios políticos, y en sistemas políticos donde las

instituciones políticas son débiles y las leyes no se respetan, el abuso de poder de un órgano de esta naturaleza podría ser contraproducente.<sup>13</sup>

En los escenarios nacionales cobra fuerza, cada vez más, la necesidad de los gobiernos de contar con un organismo dedicado al combate a la corrupción. No obstante, es importante advertir que esta labor en algunos países se torna riesgosa para quienes investigan porque exponen su vida.<sup>14</sup>

El éxito o la eficiencia de un organismo de esta naturaleza depende de la voluntad política y del compromiso que le dedique el gobierno en turno. También existen casos de gobiernos que crean un organismo para fomentar transparencia y combatir la corrupción pero cuando éste comienza a investigar a altos cargos públicos o grupos de poder, el proceso se detiene, paradójicamente, por indicaciones superiores. Cuando esto sucede el organismo desaparece o se elimina al agente encargado del caso, la razón se debe a que están involucrados en la corrupción altos mandos del gobierno.

#### 4. OTROS INSTRUMENTOS

Junto a estos acuerdos y declaraciones internacionales se encuentran aquellos instrumentos ya existentes en la lucha contra la corrupción que han sido eficaces y que es conveniente aprovechar. Entre ellos destacan los siguientes:

*Consolidación de una burocracia.* Un gobierno auténtico con autoridad necesita de un cuerpo institucional consolidado. Cuando éste se halla débil, o sin legitimidad, el Estado puede caer en situaciones de ingobernabilidad. Un cuerpo burocrático integrado por los funcionarios de la administración pública es la columna

<sup>13</sup> En el caso del CICC de Hong Kong un comité de vigilancia y una judicatura independiente se han encargado de controlar su labor amén de que no depende de un solo individuo (Presidente) sino de una Cámara (Congreso).

<sup>14</sup> En México, los procuradores de Justicia de diversos Estados o regiones al dejar su cargo han sido asesinados por los narcotraficantes, lo mismo ha sucedido con algunos jueces y personas dedicadas a la lucha contra los corruptos.

vertebral o estructura que sostiene un Estado, es un pilar en la gobernación y en la ejecución de las decisiones públicas. En los países en que no existe una función pública estable, es decir, donde no hay funcionarios de carrera en el cuerpo administrativo, el sector público se halla sujeto a los vaivenes de la política lo que genera instituciones públicas débiles. En estos casos, los funcionarios se convierten en marionetas de los políticos. Cuando no hay estabilidad laboral se crea un miedo que hace que el funcionario sea endeble. Además, con cada cambio de gobierno se inician nuevos programas de trabajo por lo que hay que comenzar nuevamente. Bajo esta situación es difícil alcanzar resultados. Mediante una burocracia estable y sólida es más viable fomentar valores éticos en los funcionarios. Un programa de formación en ética lleva tiempo y no debe estar sometido a los avatares de un cambio de administración.

*Aplicación de la Ley.* Aunque en general la mayoría de los países goza de un marco jurídico, su puesta en práctica deja mucho que desear reduciéndose a mera retórica. Un porcentaje de personas corruptas son prófugas de la ley. Y así como hay juristas honestos que buscan la manera de cercar a los corruptos, también los hay que buscan mediante la misma ley los vacíos legales para beneficiar a sus clientes. En otros casos las leyes están obsoletas al no contemplar las nuevas conductas delictivas. Al respecto Adela Cortina escribió: "La legalidad ligada estrechamente al Estado muestra cada día más sus lagunas e insuficiencias. Los insólitos escándalos de corrupción llevan a sospechar que bien pocos delitos se descubren, los vacíos legales parecen ser oceánicos, la lentitud de los procesos resulta asombrosa, la impunidad de los delitos, llamativa cuando menos, y la "intocabilidad" de los jueces increíble. ¿No será más fiable potenciar seriamente la moralidad que fiar en la sola legalidad? ¿No será mejor garantía de una sociedad justa apropiarse de actitudes éticas que dejarlo todo al juego de las querellas, las impugnaciones y los recursos? ¿No será más seguro cambiar los hábitos, las convicciones, las costumbres de la sociedad civil que confiar en la clase política?" (Cortina, 1998, 190).

*Reclutamiento de los servidores públicos por mérito.* Toda institución pública cuenta con áreas de personal que, en ocasiones debido a situaciones políticas inestables o por la carencia de servicio civil de carrera o función pública estable, no cumplen con sus tareas como es debido, haciéndose entonces necesario identificar y situar a la persona idónea en cada puesto del servicio. Todo individuo necesita pasar por un exhaustivo proceso de admisión de personal, por las fases de reclutamiento y selección aprobando los distintos exámenes y mostrando así su capacidad. De manera que aquellos que ingresen en el servicio público lo harán porque cubrieron el perfil deseado. Constituyen el personal óptimo para ocupar un cargo. Un adecuado proceso de selección evita que las personas contratadas sean individuos con perfiles corruptos o con antecedentes negativos. El criterio de elección de servidores públicos debe basarse, por un lado, en una conducta ética y, por otro, en la capacidad e interés por los asuntos públicos.

*Reforma salarial.* Algunos estudiosos de los asuntos públicos, como Rose-Ackerman (2001), sostienen que hay corrupción en los servidores públicos porque los sueldos de los funcionarios son bajos, de manera que la solución que plantean es elevar los sueldos. Si bien esta premisa puede ser válida, y lo es en algunos casos, no es una regla general. Existen países donde la corrupción es cultural y ésta se practica en diferentes estratos sociales y ámbitos de acción—público, privado y social—. En estos casos tanto gobernantes como funcionarios a pesar de gozar de un alto sueldo y no tener necesidad económica, realizan prácticas corruptas. De hecho, donde más se practica la corrupción hasta llegar a dimensiones desorbitadas es en los puestos políticos y altos mandos de la administración. En la sociedad contemporánea de consumo cuanto más se gana más se consume, asimismo se crean mayores anhelos cuando se tiene un poder adquisitivo mayor. Por lo anterior, cualquier programa de gobierno de reforma salarial que considere que de esta manera disminuirá la corrupción debe tomar en cuenta el contexto cultural, de lo contrario fracasará.

*Rendición de Cuentas.* La labor de control del gasto público a cargo de las instituciones como los Tribunales de Cuentas o de aquellos organismos creados para ello, es otro instrumento importante en la lucha contra la corrupción y en la eficacia y transferencia de los recursos públicos. La transparencia de mostrar a los ciudadanos las cuentas de lo gastado coincidiendo con las facturas realizadas acompañado de un adecuado gasto público, sin duda fortalece la confianza ciudadana.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Aun cuando existen diversos acuerdos, leyes, organismos que funcionan con técnicas cada vez más sofisticadas para intentar acotar el margen de las prácticas corruptas, ésta se halla en expansión permanente, su práctica es multicausal, va más allá de una necesidad económica. Conlleva ambición, codicia, anhelo de poder y obtención de placer. A esta situación hay que añadir que algunos actos de corrupción no dejan huella, son, en cierto sentido, fantasmales, fugaces, relampagueantes cual humo que se desvanece. Se sabe que la corrupción existe, incluso se puede llegar a saber quiénes son corruptos, pero sin evidencias es difícil actuar, por eso los controles externos, los informes y las auditorias suelen convertirse en meros trámites administrativos y, paradójicamente, suelen servir para tapar la corrupción.

En general, la lucha contra la corrupción cubre los elementos institucionales y represivos pero concentra poca atención en la *prevención* de la conducta, es decir, *en los aspectos internos del individuo*. La estrategia para su freno sigue siendo similar a un sistema carcelario que contrata más gendarmes, utiliza nuevos sistemas de vigilancia, o aplica mayor represión. Se actúa por reacción frente al hecho consumado, es decir, una vez que se cometió el acto se persigue al actor y, aunque se logre la captura y se envíe a prisión, detrás de éste vendrán otros más que seguirán su ejemplo, con la ventaja para los últimos de sacar experiencia de la situación de sus predecesores, por lo que será más difícil su captura. Cuando a un

individuo se le envía a prisión, se le trata de dar orientación psicológica para su reinserción social. ¿No será más conveniente realizar una tarea de educación, fomentando valores en lo social, lo familiar y lo laboral como estrategia preventiva en la sociedad? Con ello se evitaría que nuevos individuos reprodujeran estas situaciones. “Tanto reformistas, humanistas, como jueces, creen que las prisiones originan más criminales y que los tribunales se han convertido en meras puertas giratorias sin ningún efecto desalentador para delinquentes potenciales.” (Lipsky, 1996, 288).

Al hacerse común el incremento de los actos de corrupción y la práctica de una conducta antiética en la vida pública, se ha generado y generalizado un punto de vista que sostiene que aquellos que participan en política y en asuntos de gobierno son corruptos de por sí, y que por tanto, es imposible pensar que en ellos pueda operar la ética. La posibilidad de existencia de ética en política puede ser causa de risa en numerosos contextos. Quienes sostienen esta postura dan testimonio de casos conocidos o padecidos que fundamentan esta idea. No obstante, existe otro punto de vista que sostiene que, en la medida en que todo individuo es capaz de aprender, deliberar, adquirir conciencia y discernir puede cambiar. Esta opinión sostiene que las personas que cometen fechorías lo hacen por ignorancia porque no han tenido la oportunidad de llegar a un nivel de conocimiento que les permita “despertar” o “salir de la caverna” y “ver la luz” para que la claridad les permita comprender a conciencia sobre el acto que realizan.

Son los principios que anidan en el pensamiento de cada persona lo que le lleva a actuar de una u otra manera. Por lo que cuanto más valores posee una persona más actúa de forma correcta, y viceversa, a menor fortaleza en valores mayor es la inclinación a los vicios o conductas indeseables. Si hay corrupción en los gobernantes y en los funcionarios públicos es porque sus mentes han sido tocadas por este vicio. El hombre es lo que piensa. Lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, éste es la fuente de los actos y comportamientos. Por ello, una conducta sana lo es a partir de un pensamiento sano.

Si dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que le impulsan a obrar así, luego será importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los servidores públicos.

La lucha contra la corrupción no sólo debe realizarse en lo macro mediante estrategias institucionales, externas al individuo. La pelea no es virtual, general y abstracta, sino real, precisa, y permanente abarcando todos los espacios públicos. Los convenios, declaraciones, amenazas, leyes sin aplicación son letra muerta.

La estrategia en la lucha contra la corrupción exige una reorganización total de los diferentes sistemas que participan en la vida social. "Es importante que la búsqueda de la respuesta necesaria no se haga con una óptica estrecha y excesivamente focalizada"<sup>35</sup> como señala Amartya Sen.

Pese a existir instrumentos y controles cada vez más sofisticados que intentan controlar la corrupción ésta sigue creciendo. Así lo demuestran las investigaciones y resultados publicados que periódicamente publican Transparencia Internacional (TI), la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF por sus siglas en francés), la Oficina de Lucha contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

Existen en el mundo múltiples rincones donde se fraguan y tejen actos de corrupción. Lugares donde ninguna ley, auditoría, sistema de supervisión, o instrumento de control puede llegar para desenmascarar el acto corrupto.

En cualquier caso, los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etcétera.

<sup>35</sup> Amartya Sen, ¿Qué impacto puede tener la ética?



Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El crecimiento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe en todas partes. Todos los países tienen una zona dedicada a ello, incluso hoy en día, se ha acuñado la expresión “turismo sexual”. El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

Resultado de la investigación “La corrupción en desarrollo económico”, el profesor Shan-Jin Wei concluye lo siguiente: “Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías y/o personas han progresado ya sea pagando un soborno o ya sea teniendo la oportunidad de pagar un soborno, el efecto global de la corrupción en el desarrollo económico es negativo. Esta es una verdad válida tanto en Asia como en cualquier otra parte. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Hay varios canales a través de los cuales la corrupción dificulta el desarrollo económico. Entre éstos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, el incremento desmesurado del gasto del gobierno, la distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras y, dirigiéndose hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos.” (Wei, 2001, 92).

La corrupción, al extenderse dentro de los sistemas políticos ha llegado a ser parte del comportamiento cotidiano en muchas de las personas y las instituciones de este ámbito convirtiéndose así en parte de sus usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna algo normal. En términos metafóricos, el aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el

referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública.

La corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan las sociedades contemporáneas. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

Ante este panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas, la lección básica y primordial es la de volver al camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores ya que estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

Una forma para evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público es *lograr despertar en todo servidor público una conciencia profunda mediante la interiorización de valores* que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no, en cada acto que realice, sino actuar acertadamente. Es decir, no basta con poseer conciencia respecto de lo que está bien o no, si finalmente se actúa de manera inadecuada, o como decía Ovidio “*Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal*”. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido.

El problema de la corrupción sólo podrá afrontarse de manera sistémica, apoyándose en diversas disciplinas, una de ellas la ética, la cual presenta distintas virtudes y valores que, convertidos

a principios, permiten actuar con responsabilidad. Un eficaz combate se apoya en la educación y los valores que dan vida al sistema social y cultural. En el ámbito de gobierno hay que implantar, cuando no lo hay, o fortalecer, cuando ya existe, una *cultura administrativa y filosofía de la organización acompañada de ética*, cuyo objetivo sea revitalizar la profesión del servidor público reinventando el rol profesional, asignando nuevos valores e inyectando motivación. La misión, visión y valores de cada organización asimiladas por sus trabajadores son una herramienta vital en el combate a la corrupción. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del servidor público puede cubrir el vacío que la situación produce. La posesión de principios que guíen de manera adecuada su conducta, hará frente al deterioro de lo público y a sus efectos en la sociedad.

Cuando se olvida la ética de la vida pública aparecen los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos en que, obsesionados por el poder, deliran realizando acciones fuera de toda lógica humana o “bestialidades” como se les denominaba en la Grecia clásica.

En suma, existe en el mundo una preocupación creciente para combatir la corrupción tal como lo demuestran los diversos espacios donde ésta se discute –foros, convenciones, conferencias–, el conjunto de leyes internacionales y nacionales existentes así como por la existencia de diversos organismos creados para combatirla. No obstante, el problema de la corrupción es un fenómeno que se incrementa. Su freno, no ya su eliminación, exige la incorporación de la ética en toda su extensión. Intentar extirpar la corrupción del mundo de la política y del gobierno es una pretensión utópica, ya que implicaría cambiar el rumbo de la humanidad al trazar una nueva ruta que modifique el estilo de vida contemporáneo. Lo que sí es posible realizar es el fortalecimiento de la moral pública a fin de establecer principios éticos que guíen el actuar de los servidores públicos estableciendo un dique que frene el mar de corrupción y de conductas basadas en antivalores y dé un giro hacia un *buen gobierno*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1992), "Política", en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- Banco Mundial (2000), *Riesgos de Corrupción en la Administración Pública*.
- BERTOK, Janos (2000), "La ética en el sector público: su infraestructura", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, pp. 143-159.
- BISCAY, Pedro (2004), "Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano", en *Revista Probidad*, No. 26, marzo.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Editorial Taurus.
- DELLA Porta, Donatella (2001), "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 23-34.
- DOIG, Alan y Riley, Stephen (2002), "La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, agosto, Madrid, MAP, pp. 117-130.
- Edes, Bart, et. Al. (2000), "La lucha contra la corrupción: un valor compartido", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 191-202.
- Etkin, Jorge (1993), "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", Bogotá, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP.
- García-Mexía, Pablo (1995), "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética", *Revista de Administración Pública*, No. 136, enero-abril, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Hellman, Joel, et. al. (2001) "Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 35-62.
- "Hong Kong: aumentan los informes de corrupción", *Financial Times*, 9 de julio de 1998.
- HURS, Irene (2000), "Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 203-212.
- J. BRIAN Atwood (1998), "La corrupción como problema persistente del desarrollo", *Revista Perspectivas Económicas*, No. 5, noviembre.

- "La Convención de la OCDE contra el soborno" (1998), *Revista Perspectivas Económicas*, periódico electrónico del servicio cultural e informativo de los Estados Unidos, Vol. 3, No. 5, noviembre, p 36-37.
- "La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción" (1998), *Revista Perspectivas Económicas*, No. 5, noviembre, p. 52.
- "La convención de la OCDE contra la corrupción ¿por qué es necesaria y cómo funciona?" (1998), en: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU*, Vol. 3, No. 5, noviembre, pp. 10-12.
- LIPSKY, Michael (1996), "La gestión de los recursos humanos en el sector público", en: *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 279-297.
- LÓPEZ, Ricardo, Daniel (2002), "Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción", En: *Revista Contabilidad y Auditoría*, No. 16, diciembre.
- MARÍA Serrano, Joseph F. "El consenso de Washington, ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?, documento consultado de internet: [www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm)
- OCDE (2000), *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", en: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*.
- OLAF (2003), *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo.
- OLAF (2005), "Código Europeo de Buena Conducta administrativa", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- ONU (1996), "Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General", Comisión de Prevención del delito y justicia penal de Naciones Unidas, E/CN.15/1996/5, 11 de abril.

- ONU (2003) "Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción", resolución 57/169, distribución general, 16 de enero.
- \_\_\_\_ (1998), "Cooperación Internacional contra la corrupción y el soborno de las transacciones comerciales internacionales", A/RES/52/87, 2 de febrero.
- \_\_\_\_ (1999) "Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales", A/RES/53/176, 25 de enero.
- \_\_\_\_ (2003), "Conferencia Política de alto nivel y la firma de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción", 11 de diciembre, documento consultado por internet: [www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/](http://www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/)
- \_\_\_\_ (2000), "Un instrumento jurídico internacional contra la corrupción", resolución aprobada por la ONU en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre.
- \_\_\_\_ (2000), "Un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción" Resolución aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en la 81ª sesión plenaria de 4 de diciembre.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- \_\_\_\_ "Qué impacto puede tener la ética". Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana, capital social y desarrollo. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- SHAND, David (2001), "El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción", En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 63-72.
- SHANG-JIN, Wei (2001), "La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante? en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 83-94.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- TANZI, Vito (2001), "Corrupción, inversión pública y crecimiento", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto, pp. 73-82.
- Transparencia Internacional (2004), Informe Global de la Corrupción 2004, documento consultado por internet: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Transparencia Internacional (2003), Informe Global de Corrupción 2003, documento consultado por internet: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Unión Europea (UE) (2003), "Oficina Europea de lucha contra el fraude (OLAF). La Europa de la legalidad contra la internacionalización del fraude". Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- VILLORIA Mendieta, Manuel (2006), "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política", Venezuela, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. 34, febrero, pp. 53-92.
- (2001) "Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, No. 21, mayo-agosto, 95-115.
- VOGL, Frank (1998), "Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, noviembre, pp. 20-21.
- WIEHEN (1998), "El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU. Vol. 3, No. 5, noviembre, pp. 27-29.
- WOLFENSOHN, James D. (1998), "Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción", en: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, noviembre, pp. 17-19.

## SEGUNDA PARTE



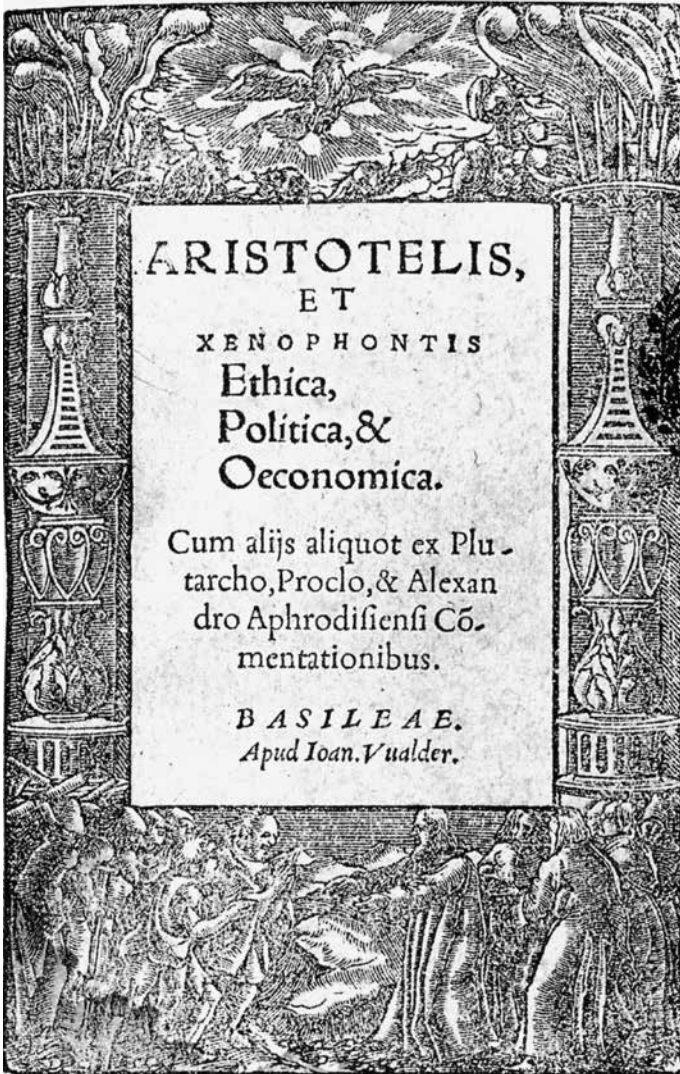
# ÉTICA POLÍTICA

## ELEMENTOS PARA SU DESARROLLO





## LECCIÓN 6



LA VINCULACIÓN ENTRE ÉTICA Y POLÍTICA

*Aristotelis et Xenophontis Ethica, Politica & Oeconomica*. Grabado alemán del siglo XVI de autor anónimo. Descripción: portada alegórica con figuras y ornamentos decorativos. En: *Grabados Alemanes de la Biblioteca Nacional (siglos XV–XV)* (1997), Madrid, Tomo II, Coedición Electa y Ministerio de Educación y Cultura, p. 553.

# LA VINCULACIÓN ENTRE ÉTICA Y POLÍTICA

*El hombre virtuoso es la regla y medida de los actos humanos.*

Aristóteles

*Donde quiera que haya un hombre, allí hay lugar para un beneficio.*

Séneca

*Es a la ética a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a poner la mano en la rueda de la historia.*

Max Weber

## INTRODUCCIÓN

En las antiguas civilizaciones, tanto en Oriente como en Occidente, encontramos autores que señalan la estrecha relación entre ética y política. En la Grecia clásica, uno de los más grandes sabios de la antigüedad, Aristóteles, al igual que algunos otros de sus contemporáneos, no concebía la política separada de la ética. Ambas disciplinas son una mancuerna que avanza hacia un mismo fin: el bien supremo del hombre.

Este sabio griego enseñó en sus escritos que todos aquellos que aspiren a ejercer cargos políticos deberían pasar primero por el filtro de la ética, saber noble que permite conocer la naturaleza humana, las distintas costumbres así como las formas para manejar el carácter y comportamientos de los miembros de una comunidad. Conocimiento por otra parte indispensable que debe dominar todo político que aspire a gobernar, pero gobernar bien.

### 1. LA ÉTICA COMO PARTE DE LA POLÍTICA

En Occidente, fueron los antiguos griegos los primeros en hablar y escribir de ética. La primera obra escrita sobre el tema es de Aristóteles, en el siglo IV antes de Cristo. En la *Ética Nicomachea*

o *Ética a Nicomaco* se expone y desarrolla una clasificación sobre las distintas actitudes del ser humano.

La ética estudia los actos del individuo. Aristóteles explicó en su tratado de ética en qué consistían cada una de las diferentes actitudes del ser humano, entre las cuales se encuentran las siguientes: A la persona que siempre se molesta se le denomina iracunda y al estado de ánimo, ira; aquel que ambiciona riquezas desmesuradas es el avaro y el estado es la avaricia; quien delibera con sano juicio es prudente y el estado de ánimo es la prudencia; el que habla con la verdad es verídico y al estado de ánimo se le denomina veracidad, etc. Todo individuo a lo largo de la vida adopta hábitos específicos para aplicarlos en su conducta diaria, de esta manera va adquiriendo principios éticos y formando su identidad y carácter.

De esta manera, se entiende por ética a la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el por qué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta. El *ethos* del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida.

Una vez conocidas, al ser estudiadas, las formas de comportamiento humano, la ética las clasifica. Por un lado, en aquellos actos que benefician, son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro; por el contrario, ayudan a los semejantes, por ejemplo, la justicia, la libertad, la lealtad o la prudencia. A estos se les denominó virtudes. Por otro lado, se encuentran aquellos actos que perjudican, son negativos o inconvenientes porque no benefician ni al que lo realiza ni al que lo recibe, a estos se les denominó vicios, siendo ejemplos de ello la injusticia, el despotismo, la traición o la imprudencia.

Para Aristóteles, "la virtud de un hombre es un bien digno de honra porque gracias a ella, viene el hombre a ser honesto o bueno" (*Gran ética*, 36). Es la virtud la potencia específica que el

hombre tiene de afirmar su propia excelencia, es decir, su humanidad. "Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúe correctamente." (Compte-Sponville, 2005,14).

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar. Así, la virtud de un hombre es querer y actuar humanamente. Este ejemplo, tomado de los griegos, afirma algo esencial: la virtud es potencia, pero potencia específica. La virtud de un ser es lo que le confiere su valor o, dicho de otro modo, su propia excelencia. Virtud en el sentido general es potencia; y en el sentido particular, humana potencia o potencia de humanidad.

Las virtudes morales hacen que un hombre parezca más humano o más excelente que otro y sin ellas seríamos calificados de inhumanos. Esta situación supone un deseo de humanidad sin el cual cualquier moral sería imposible.

La virtud es una disposición adquirida para hacer el bien. No el bien absoluto, no el bien en sí mismo, que bastaría con conocer y aplicar. El bien no existe para contemplarlo sino para ser llevado a cabo. La virtud es el esfuerzo por alcanzar el bien, y este sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones, designadas por la tradición con el nombre de excelencias. ¿Y cuál es la excelencia propia del hombre? Aristóteles respondía que aquello que le distinguía de los animales o, dicho de otra forma, la vida racional (*Ética Nicomaquea*, 1097b, 1098 a), de manera que los actos de los individuos virtuosos se hayan regidos por la recta razón.

En definitiva, las virtudes son nuestros valores morales pero encarnados en la medida de lo posible, vividos en acto. *Los Tratados de Ética* enseñan que cuando las acciones de la persona se acompañan de las virtudes esta se halla en un estado "activo" el cual implica ser responsable y consciente de cada movimiento o acto a realizar. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón.

Una identificación de las principales virtudes señaladas por Aristóteles en su obra sobre ética son las siguientes: amabilidad, cordialidad, amistad, autoridad, capacidad, compromiso, fortaleza, generosidad, honor, humildad, jovialidad o buen humor, justicia, lealtad, libertad, magnanimidad, magnificencia, moderación, paciencia, prudencia, respeto, sabiduría, sinceridad, sobriedad, templanza, valor, veracidad o franqueza (*Ética Nicomachea*, Libros II, III, IV y V).

En suma, “La mejor forma de vida sea para el individuo, sea para los Estados, es decir, particular o colectivamente, es la vida unida a la virtud dotada de medios suficientes para tomar parte en las acciones virtuosas” (Aristóteles, *Ética Nicomachea*, 1324<sup>a</sup>).

Lo contrario a la virtud es el vicio, la disposición a hacer el mal. Respecto de los dos tipos de actitudes, ya en la Grecia clásica se señalaba que las virtudes son, sin duda, mejores pero más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas se inclina por los vicios. El sabio Aristóteles escribió que “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro I, Cap. IX, 56).

Cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se halla en estado *pasivo*. Permanecer en este estado implica moverse bajo la influencia del vicio, sin entendimiento ni razón, se es movido por el influjo de la pasión. El concepto pasión proviene de *pasivo* y aplicado al ser humano significa “un estado inactivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. Pasión o pasivo es lo contrario a estar *activo* o *en acto*. Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión. Metafóricamente, Platón retoma esta idea mediante la *Alegoría de la Caverna*, en la que muestra, por un lado, a aquellos que viven dentro de una caverna, en la oscuridad, sumergidos en la ignorancia, y por otro, a aquellos que logran salir de ella y ver la luz, descubriendo así la verdad mediante el conocimiento. Aristóteles se

refiere a esta situación también en términos metafóricos al hablar de los que viven *dormidos* y los que están *despiertos*.

Algunos de los vicios más comunes en la conducta del ser humano señalados en la ética clásica son: la ambición, la ira, la adulación, la indiferencia, la cobardía, la envidia, la malevolencia, la vulgaridad o mal gusto, el desenfreno, la insensibilidad, la mentira, la jactancia, la pereza o la injusticia.

El estudio de la ética señala que las virtudes constituyen el equilibrio moderado en la conducta de la persona mientras que los vicios conllevan dos situaciones extremas. Por ejemplo, respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo está el avaro, quien anhela acumular, y en el otro se halla el pródigo que derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el *justo medio*, es aquel que hace uso del dinero con quien debe, como debe y donde debe y a ese individuo antaño se le llamó liberal. En relación al carácter, aquel a quien todo molesta y se encuentra constantemente de mal humor es el irascible, su opuesto es aquel que nunca se molesta y se le denomina anirascible, el justo medio entre ambos es el apacible. En el campo de los placeres, en un extremo está el desenfrenado o intemperante, su opuesto es el insensible o frío, es decir que no siente placer alguno, y el justo medio se encuentra en el sobrio, el moderado o templado. En palabras de Aristóteles:

“La virtud es por consiguiente una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto [...]” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1107<sup>a</sup> 1-4).

De esta manera todo justo medio es una virtud. Además de la *Ética Nicomaquea* existen otras dos obras sobre ética asignadas a este autor: la *Ética Eudemiana* y la *Gran ética o Magna moral*. En la primera, Aristóteles afirma que todo aquel interesado por las



cuestiones políticas debe conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al objeto de estudio de la ética, la que de alguna manera, como él mismo señaló, “no es más que una parte del saber de la ciencia política.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1094<sup>b</sup>, 11-12), por lo que se convierte en una herramienta poderosa de la que se vale todo Estado que se preocupa por la formación de sus gobernantes.

Si bien Aristóteles es el primero en escribir sobre ética no es el primero en hablar de ella, él mismo reconoce que lo que ha escrito no es sino una recopilación de lo ya dicho por otros sabios y filósofos que le precedieron. Por tanto, los antiguos sabios que enseñaron y debatieron sobre ética fueron quienes definieron qué acciones en el ser humano son consideradas como *virtudes* y cuáles como *vicios* y lo hicieron con fundamento en el estudio profundo de las diferentes actitudes de la naturaleza humana.

## 2. LOS GÉNEROS DE VIDA

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre establece tres géneros de vida: a) el voluptuoso, b) el político y c) el contemplativo. En el primer género, los vicios y deseos gobiernan a la persona. La voluptuosidad consiste en llevar una vida excedida de placeres en la que se está esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Este tipo de vida era considerada indigna y más cercana a lo animal porque la razón humana aún no logra el dominio de sí. Aristóteles se refirió a ella de la siguiente manera: “Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1095 b 19-21). Esta idea se ha repetido de manera generalizada a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase escrita por el profesor español José Antonio Marina: “Desde Platón hasta Bertrand Rusell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo” (Marina, 1995, 161). Por su parte Jenofonte señaló: “Los hombres de mejores cualidades naturales, cuando carecen de educación son los peores” (*Memorables* IV, I).

El segundo género es el de la vida *política*. Este tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de honor, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En este género de vida las personas desarrollan el razonamiento. Se gobierna a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género acompañado de excelsa educación debido a lo cual sólo unos pocos seres podían tener acceso a ella: los individuos buenos. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente se vuelve dueño y señor de su conducta, actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. En este sentido, Marco Aurelio escribió:

“En la constitución del hombre el deber preponderante es el bien común; el segundo es no ceder ante las pasiones corporales, porque es propio del movimiento racional e inteligente marcar sus confines y no dejarse vencer por el movimiento sensorial o impulsivo.” (Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro VII).

En esta misma línea Cicerón decía: “Aquellos hombres que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el ser humano.” (Cicerón, *De la República*). La vida política, es por tanto, un género acompañado de una educación constante y permanente.

Finalmente, el tercer género de vida es el *contemplativo*, el cual se refiere a las personas que dedican su vida a la sabiduría, al cultivo de la espiritualidad y a la búsqueda de la trascendencia. Son aquellos que a lo largo de su vida tratan de “conocerse a sí mismos”, como predicaba Sócrates, o como decía Buda: “Los carpinteros dan forma a la madera, los flecheros dan forma a las flechas, los sabios se dan forma a sí mismos”. En este género se renuncia a los bienes materiales, al exceso de placeres e incluso a los honores con tal de permanecer en un estado de contemplación acompañado de sabiduría y conocimiento.

También es de señalar que otros autores de la antigüedad consideraban que sólo había dos géneros de vida. La siguiente cita es prueba de ello:

“Paréceles a Zenón y a los filósofos estoicos que le siguen, que hay dos clases de hombres, la de los sabios y la de los ignorantes; que es propio de los sabios practicar las virtudes durante toda la vida, y de los ignorantes practicar los vicios. Por eso, a los unos les corresponde acertar siempre en todas las cosas que emprenden, y a los otros, equivocarse. Y el hombre sabio aprovechando las experiencias de la vida en las cosas que realiza, todo lo hace bien, con sabiduría y templanza y conforme a las demás virtudes; el ignorante por el contrario todo lo hace mal.” (Esquilo, *Églogas*, II, 7,11).

Partiendo de la primera clasificación, quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, al *Político*, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien común, no transita por un camino sencillo: el dominio de uno mismo.

### 3. OBJETO DE LA ÉTICA EN POLÍTICA

El objeto principal de la ética es lograr una *vida activa* en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. La ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano. Una vez conocidos estos, es posible formarse un buen carácter. Cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad. La ética enseña que es potestad de cada individuo hacer lo conveniente o lo nocivo. Al respecto, Aristóteles afirma:

“Pues aquello que está en nuestra mano hacer, podemos también abstenernos de hacerlo; donde depende de nosotros decir “no”, somos también dueños de decir “sí”. Así pues,

si la ejecución de una buena acción depende de nosotros, dependerá también de nosotros el no realizar un acto vergonzoso; y si podemos abstenernos de una acción cuando esto es bueno también dependerá de nosotros la consumación de un acto cuando este es vergonzoso. Si, pues, la realización de los actos honrosos y vergonzosos depende de nosotros, y de igual manera depende de nosotros no realizarlos, y si en esto consiste de manera esencial ser buenos o malos, se sigue de ello que también depende de nosotros ser virtuosos o viciosos.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1113<sup>b</sup>, 9-20).

Más adelante escribió:

“El principio de una acción mala como de una acción buena es una determinación, un acto de voluntad y todo aquello que en nosotros tiende a la razón. No hay que dudar, por tanto, de que también estas cosas cambian. Pero los cambios en nuestro obrar están bajo el control de nuestra voluntad luego, también lo están la determinación y el principio de que ellos se originan y, en consecuencia, no hay que dudar de que está en nuestro poder ser buenos o malos.” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro I, Cap. XI, 62).

De esta manera, concluye el autor, “Es evidente que es algo voluntario el que uno siga el camino de la virtud o del vicio” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro I, Capítulo IX, 58).

Por lo anterior, la ética tiene por objeto lograr que el individuo sea consciente de cada uno de los actos que realiza y en consecuencia obtenga el dominio de sí mismo para actuar en favor de la comunidad política.

#### 4. LOS FINES DE LA POLÍTICA

La política tiene varios fines, pero todos se conjugan para generar el fin supremo o máximo fin. El sabio de Estagira señaló cuatro de ellos:

a) *El bien supremo del hombre*. En palabras de Aristóteles, el bien supremo “depende de la más importante de las ciencias y la más arquitectónica. Y esta es la ciencia política. Ella determina cuáles son las ciencias indispensables en toda ciudad, determina las que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlas.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1094<sup>b</sup> 1-3).

b) *La justicia*. Este es término central en la teoría política y esencial para la vida de la comunidad política. La justicia tiene que ver con un bien para otro, es la práctica de la virtud para con otro.

c) *Formar ciudadanos virtuosos*. “El más elevado de los fines de la ciencia política es hacer que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad, capaces de realizar actos nobles” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1099<sup>b</sup>, 30-33).

d) *La felicidad de la comunidad política*. En la *Ética Nicomaquea* puede leerse: “Digamos cuál es la meta que asignamos a la política y cuál es el bien supremo entre los realizables. Al menos por lo que se refiere a su nombre, se da un consentimiento general, este bien es la felicidad. (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1095<sup>a</sup> 15-19).

Sumando los anteriores fines, la política resulta ser la ciencia de la autoridad y la ciencia reina entre las ciencias teniendo por objeto la felicidad de los ciudadanos y procurando para ellos una vida activa, honorable y virtuosa.

## 5. PERFIL DE LOS HOMBRES DE ESTADO

Para cumplir con los fines señalados se requieren personas con capacidad para saber dirigir un Estado, que cuenten con un perfil específico. Una de las características de ese perfil es la de poseer diversas virtudes así como sentido de justicia. Aristóteles señaló que:

“En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter moral o ético. Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Por

consiguiente, es necesario que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente hombre de buen carácter.” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro I, Cap. I, 27-28).

Conviene hacer una pausa para recordar que la ética en su definición hace referencia al modo de ser o al carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida. Y para lograr el dominio del carácter son necesarios varios elementos, por un lado, contar con una adecuada formación y, por otro, contar con un guía moral.

La *formación* de la conciencia, previa deliberación y razonamiento, proporciona *madurez de juicio*. A su vez, dicha madurez hace que el hombre se incline por adoptar principios sanos, y estos serán los parámetros alrededor de los cuales girarán sus actos, serán los guías de su comportamiento. Quienes poseen sanos principios no roban, no mienten, no envidian, no son soberbios ni egoístas, por el contrario, ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos. Ningún ser humano que haya llegado a un grado de conciencia realizará actos viles. De cometer alguna fechoría o prestarse a realizar alguna acción indebida será porque no ha logrado alcanzar un nivel de dominio sobre sí mismo.

En relación al *guía moral*, el estagirita escribió:

“Llevar a cualquier persona a una disposición moral no es tarea para el primer venido al azar, antes bien, si es tarea propia de alguien, lo será del que conozca la cuestión, como ocurre con la medicina y las demás artes que requieren una cierta solicitud y prudencia.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1180<sup>b</sup>, 26-28).

En la antigüedad, para formar en ética al futuro gobernante existía la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar Retórica pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de

un *Retor* es el romano Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombró profesor oficial de Retórica. El Retor ofrecía diálogo a su discípulo mediante una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. En la formación había continuidad a fin de reiterar los valores éticos aunque dicha perseverancia debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas.

De lo anterior surge una pregunta obvia: ¿En la época contemporánea existen guías que formen en moral a los políticos? La formación de especialistas en ética exige como requisito previo contar con expertos en ética que ostenten el siguiente perfil: a) Que sean personas íntegras; b) Que posean conocimiento y / o experiencia en asuntos públicos; c) Que posean habilidades didácticas para saber enseñar.

En política, los políticos o quienes ejercen esta función deben poseer diversas virtudes: prudencia, paciencia, justicia, ecuanimidad, magnanimidad, sabiduría. Todas ellas, necesariamente, las enseña la disciplina ética. Un político sin prudencia puede precipitarse al tomar una decisión. Un político sin paciencia actúa de forma acelerada. Uno sin sentido de justicia comete injusticia, y sin ecuanimidad puede errar al actuar bajo emoción o enfado. Un político sin sabiduría actuará conforme a las ocurrencias que le vengan en el momento. "Nunca nadie podría llegar a ser político con solo familiarizarse con la política; por eso los que aspiran a conocer el arte de la política necesitan además la experiencia." (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1181<sup>a</sup> 13-16).

## 6. ÉTICA Y POLÍTICA SE CONJUGAN EN LA PRÁCTICA

La política sin ética genera corrupción, un sin número de actos injustos. La ética sin política pierde la capacidad de poder hacer el bien a la comunidad en general. Pero el bien no consiste en saber cuáles son los deberes fundamentales del hombre y hacer propias las virtudes éticas sino en aprender a realizar la *acción* del mejor modo posible. Los principios éticos son la elección de una conducta

en las relaciones con otros. Es estar en acto día a día. No se considera buena a una persona con buenas intenciones, sino a quien obra bien, al que hace justicia.

A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado, lo que da origen a muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El observar tanto dolor en los gobernados es evidencia de la impotencia e incapacidad de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia. Es significativa la frase de San Agustín: "Sin la justicia, qué son los reinos sino unos grandes latrocinios."

La justicia juzga la equidad de todos los hombres a través de las leyes, de ahí que el hombre justo sea: "el que vive conforme a las leyes y conforme a la equidad; el injusto, el que vive en la ilegalidad y la desigualdad" (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1029<sup>b</sup> 1-2).

Si las leyes tienen como fin el interés común, entonces son acciones justas todas aquellas que son capaces de producir o conservar la felicidad y sus elementos en beneficio de la comunidad política. A través de las leyes también se educan las acciones de los hombres:

"La ley prescribe hacer lo que es propio de un hombre valiente; por ejemplo, no abandonar el puesto que uno tenga en el combate, no huir, no abandonar las armas; prescribe que uno se comporte como un hombre sobrio; manda que no se cometa adulterio, que no se ultraje a nadie; prescribe que uno se comporte como un hombre sociable; manda, por ejemplo, no golpear a nadie, no maldecir a nadie. Lo mismo hace respecto de las demás virtudes y los demás vicios, virtudes que ella manda practicar o vicios a que prohíbe entregarse. Todo ello, de una manera conveniente si la ley ha sido hecha convenientemente, de una manera deficiente si la ley ha sido improvisada." (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1129<sup>b</sup> 31-41).

Entendida así, la justicia es una virtud en relación con otro. Por eso Aristóteles escribió: "La justicia es una virtud en máximo gra-



do completa, porque su práctica es la de la virtud consumada.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1129<sup>b</sup> 49-59).

Si los gobernantes son hombres injustos y no practican la justicia sino al contrario, permiten y cometen actos injustos, sólo son usurpadores de un cargo que no les corresponde. En palabras de Aristóteles: “Es por la práctica de la justicia y la templanza como se llega a ser justo y sobrio y sin esta práctica nadie estará ni aún en camino de llegar a ser honesto y virtuoso.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1105<sup>b</sup> 8-12).

## 7. CUANDO LA ÉTICA SE AUSENTE DE LA POLÍTICA

Según la tipología de géneros de vida, el político es aquel que posee educación e integridad. La corrupción del buen político es el politicastro, el usurpador, aquel que no posee los elementos ni la capacidad de gobernar. Cuando el político no tiene el perfil es presa fácil para caer en desviaciones que a su vez le llevan a prácticas corruptas. Esto es así porque: “La bajeza de los seres humanos es una cosa insaciable (...) porque en su naturaleza el apetito es ilimitado, y la gran mayoría de la humanidad vive para satisfacer su apetito.” (Aristóteles, *Política*. 1267<sup>b</sup>, 1-5).

Cuando las personas carecen de valores éticos son potencialmente propensas a corromper el poder público haciendo un uso indebido de este. Frente a la idea de que el poder corrompe al hombre, y el poder absoluto lo corrompe absolutamente, se olvida el hecho de que es el hombre quien corrompe al poder, que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, sobre todo cuando este carece de valores y principios éticos. Aristóteles, en su obra *Política*, señaló: “Cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.” (Aristóteles, *Política*.)

“La bestialidad es una modalidad del vicio que excede toda medida. Porque cuando vemos que un hombre es radicalmente malo, decimos que no es un hombre sino un animal.” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. V, 143). No obstante, este autor en cuestión,

inmediatamente se disculpa ante el género animal al decir: "(...) no es en los animales donde nosotros vemos esto, sino en el hombre, ya que nosotros usamos esta palabra para expresar un exceso en el vicio humano." (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. VI, 155).

Siguiendo con esta idea, otro sabio griego, Plutarco, en su obra *Vidas Paralelas* señaló: "El hombre es la más cruel de todas las fieras, cuando a las pasiones se une el poder" (Plutarco, 1982, 331). Un estudioso contemporáneo de la ética, el filósofo español José Antonio Marina, escribió: "No hay que ser águila para saber hasta qué extremos de perversidad y bajeza puede llegar el hombre; basta pensar que la crueldad, el desamor y la tortura son creaciones humanas, inventadas por inteligencias fracasadas" (Marina, 1995, 201).

Por el descuido de la ética en política, el ser humano ha dejado de ser el *animal político* que definió Aristóteles. Aunque este autor, en su obra *Política*, enseña que es función del gobernante formar ciudadanos virtuosos, hace tiempo que se desplazó este objetivo. La sociedad política contemporánea es una sociedad de competencia donde cada quien emplea toda su inteligencia y esfuerzos en sacar provecho para sí mismo, no para los demás.

En tanto que existe un mundo corrompido en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Para los estudiosos de los asuntos públicos es triste ver cómo aquella disciplina considerada como la *ciencia reina* o *ciencia divina*, que reclutaba a los mejores, a los más capaces, a los estadistas, a los hombres buenos, ha degenerado en un espectáculo, en un show donde los actores principales son maestros del entretenimiento, vedettes que posan para los medios, verdaderos bufones que restan seriedad y respeto al cargo.

Hoy en día, acceden a los cargos públicos cantantes, actores, deportistas, animadores (*showmans*), lo que refleja una tendencia de la cultura de nuestro tiempo que se manifiesta prácticamente en todo el mundo. En palabras de Mario Vargas Llosa:

"Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de

emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible.” (Vargas Llosa, 2003, 13).

Las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. El papel mediático es vital. La elección del candidato responde a la publicidad y al marketing más que a un programa de gobierno o a la trayectoria del candidato. Las personas famosas han reemplazado a los pensadores, escritores o estadistas. El proceso electoral es un melodrama de sentimientos. A ello hay que añadir los demagógicos *spots* televisivos de las campañas electorales, de impresionante falta de nivel objetivo y moral, que tratan por todos los medios de liquidar al adversario.

El hecho de que los falsos políticos, en complicidad con élites económicas, hayan pervertido y, en consecuencia, desacreditado a la política, impide que los individuos de buena voluntad y de principios nobles se acerquen a ella, es decir, las personas de honor prefieren mantenerse al margen y vivir en paz para no ser cómplices de estas falacias. Pero esta situación da libre paso a la creación de grupos consolidados, verdaderas mafias, con intereses definidos, que influyen y deciden a qué individuos colocar en el poder. Es evidente que el elegido, una vez encumbrado el poder, deberá pagar la factura y servir, en primer lugar, a quienes lo apoyaron, no a quienes votaron por él. La traición, la mentira y el engaño a los ciudadanos es el pan de cada día en los sistemas políticos contemporáneos.

Cuando la ética se divorcia de la política aparece la idea maquiavélica de que la política es la lucha por alcanzar el poder, y una vez obtenido, mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política, se trata de una desviación o “corrupción” de

los fines de esta disciplina aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la *realpolitik*.

Ante la pregunta de qué hacer ante esta situación, Aristóteles nos ofrece la respuesta de forma clara y tajante: "Si el alma de un hombre está enferma o es mala, para evitar que él haga nada malo, debe ser apartado de las riquezas, del gobierno y del poder (...)" (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. III. 138).

La separación y/o descuido de la ética de la política ha conducido a la humanidad, además de a la perversión de la disciplina más noble, a situaciones de corrupción e injusticia que conllevan la infelicidad de sus miembros. La política es el arte de intuir a tiempo cuál es el buen camino para cada nueva situación. Supone vincular el cálculo político con el juicio ético. Los gobiernos de hoy requieren de *hombres buenos* que reúnan sabiduría, prudencia, fortaleza, justicia, capacidad, autoridad y firmeza para enfrentar las complejas problemáticas. Todos estos, valores de servicio público que muestra la ética.

Las sociedades actuales se acompañan de problemáticas demasiado complejas las cuales jamás se resolverán con representantes ineptos, incapaces y corruptos, de ahí la necesidad de contar con profesionales de perfil ético que puedan construir un Buen Gobierno. Solón de Atenas, al referirse al Buen Gobierno escribió:

"Mi corazón me impulsa a enseñarles a los atenienses esto:  
que muchísimas desdichas procura a la ciudad el mal gobierno,  
y que el bueno lo deja todo en buen orden y equilibrio,  
y a menudo apresa a los injustos con cepos y grilletes;  
alisa asperezas, detiene el exceso y borra el abuso,  
y reseca los brotes de un progresivo desastre,  
endereza sentencias torcidas, suaviza los actos soberbios,  
y hace que cesen los ánimos de discordia civil,  
y calma la ira de la funesta disputa,  
y con Buen Gobierno todos los asuntos humanos son rectos  
y ecuanímes." (Solón de Atenas, *Eunomía*, Fragmento 3, 3D).

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Convendría reencaminar a la política, volviendo a los fines establecidos por la teoría política, fomentando las virtudes públicas, formando personas buenas. Pero, ¿qué es una persona buena?, el mismo Aristóteles responde:

“Se dice que el hombre es honesto y bueno cuando es moralmente perfecto; porque tan solo su virtud le da derecho a este título o apelación. Así pues, es el hombre justo, el hombre fuerte, el hombre sobrio, el que es llamado honesto y bueno; en una palabra, es la virtud lo que le granjea al hombre este nombre.” (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. IX, 178).

La responsabilidad de los individuos buenos o de bien, va aparejada de responsabilidad y deberes, tanto para los gobernantes como para los gobernados. Bajo esta idea, Zenon de Citio escribió: “Es evidente que quien educa y conduce hacia la felicidad al príncipe (gobernante) prepara también a sus súbditos (gobernados) para la firmeza, pues así como fuere el gobernante, así serán también sin duda los más de sus gobernados” (*Los estoicos antiguos*, Libro I, 3).

Finalmente, para Aristóteles, la ética vinculada a la política busca lo “bueno, lo bello y lo verdadero” para el ser humano.

“Conducirse éticamente significa querer el bien por sí mismo. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea* 1094<sup>b</sup> 10-12).

## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_ (1982), *Ética Nicomachea*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526.
- \_\_\_\_ (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- CICERÓN, Marco Tulio (1958), *De la República*, Barcelona: Bosch, Colección Textos Latinos, I Crestomatía Latina; v. XXV.
- COMPTE-SPONVILLE, André (2005), *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Madrid, Paidós, 306 p.
- Diccionario Enciclopédico Larousse (1998), México.
- ESQUILO, "Estobeo, Églogas" (1996), en Zenón de Citio, *Los estoicos antiguos*, Madrid, Biblioteca Clásica de Gredos, 230 p.
- MARCO Aurelio (2001), *Meditaciones*, Madrid, Editorial Cátedra, 248 p.
- MARINA, José Antonio (1995), *Ética para Náufragos*, Barcelona, Anagrama.
- JENOFONTE (1945), *Memorables*, México, Secretaría de Educación Pública.
- PLUTARCO (1982) "Cicerón", en *Vidas paralelas*, México, Porrúa, pp. 308-335.
- SOLÓN de Atenas, "Eunomía" (1995), En Carlos García Gual, *Los siete sabios (y tres más)*, Madrid, Alianza Ediciones del Prado, 238 p.
- VARGAS Llosa, Mario (2003) "La hora de los Cómicos", en *Diario El País*, España, 5 de octubre de 2003, p. 13.



## LECCIÓN 7



IDEOLOGÍA NEOLIBERAL Y POLÍTICA  
DE GLOBALIZACIÓN BAJO UN ENFOQUE ÉTICO



*La melancolía.* Grabado de Alberto Durero (1471-1528). Monograma 1514. El título de la imagen es una filacteria sostenida por un murciélago quimérico. En *Grabados Alemanes de la Biblioteca Nacional de España Siglos XV-XVI* (1997), Madrid, Ministerio de Cultura, S.E. Electa.

# IDEOLOGÍA NEOLIBERAL Y POLÍTICA DE GLOBALIZACIÓN BAJO UN ENFOQUE ÉTICO

*Tener mucho es estar confundido.*

Lao Tse.

## INTRODUCCIÓN

La política estudia las diversas formas de autoridad para encontrar la más idónea y gobernar con ella conforme a las características de cada Estado. A su vez la teoría del Estado sostiene que la política existe para proteger la libertad, la armonía y sana convivencia de los ciudadanos para lo cual es necesario conocer los rasgos éticos del carácter de los individuos.

El Estado crea cargos para encomendar altas responsabilidades con funciones específicas. El conjunto de individuos que ocupa los principales cargos públicos integra el gobierno. El gobierno existe para representar al Estado, es la forma como se manifiesta este, es su realidad visible. El gobierno es por tanto el supremo poder del Estado.

Todo gobierno tiene por función gobernar y algunos lo hacen bien y otros mal. Para gobernar bien, los servidores públicos, además de mostrada capacidad para el cargo, requieren de la posesión de valores éticos dada su continua exposición a múltiples formas de corrupción. La ética de la convicción y la ética de la responsabilidad son elementos complementarios que han de concurrir para formar a la persona con vocación política. El político ha de vencer día a día a los antivalores que le rodean: la vanidad, la adulación, la seducción, la mentira, la ambición. El reto es mayor si él de por sí ya está imbuido de los deseos de poder, placer y tener.

Es responsabilidad de quien aspira a gobernar bien poseer diversos conocimientos. El presente trabajo tiene por objeto mostrar a los servidores públicos un panorama sobre una corriente ideológica que ha influido fuertemente en la política y la economía mundial: el neoliberalismo. Este artículo analiza cómo esta ideología se ha incorporado en los distintos grupos de poder, sean de izquierda o de derecha, y cómo ha venido actuando a través de la globalización económica. También se analizan algunas vertientes de la estrategia del juego globalizador y se señalan los principales grupos que participan en ella: globalizadores y globalizados. Finalmente, se presentan los cambios que conlleva la aplicación de estas políticas en los países en desarrollo.

El conocimiento acerca de esta temática permitirá a los representantes públicos contar con argumentos a favor o en contra de este modelo para de este modo actuar con plena conciencia y mayor responsabilidad en las decisiones públicas que marquen el rumbo del país.

## 1. LA GLOBALIZACIÓN. ESTADO DE LA CUESTIÓN

*En los departamentos de economía se suele preparar a eruditos estúpidos, genios de las matemáticas esotéricas, pero auténticos bisoños en materia económica.*

Wassily Leontief  
(Matemático y Nobel de Economía)

Con el inicio del segundo milenio, las distintas sociedades del mundo trabajan cada vez más de manera homogénea al poseer características similares en aspectos económicos, comerciales, financieros así como en algunos estilos de conducta de sus miembros. Esto es así en gran medida como resultado de la globalización o mundialización económica<sup>1</sup>. Dicha globalización

<sup>1</sup> Existen diversos debates sobre los conceptos existentes para designar este fenómeno de interacción comercial mundial sin que exista una categoría absoluta. No obstante, no es el objeto de esta investigación sumarse a dicha polémica. Para este trabajo se utilizan ambos conceptos como similares.

no se comprende sin dos elementos fundamentales que la acompañan en su expansión: la oligarquía y el neoliberalismo.

El fenómeno de la globalización económica puede ser visto desde diversos enfoques. Por un lado, se argumenta que la globalización conlleva aspectos positivos, crecimiento y desarrollo económico. Para aquellas naciones que la fomentan, sin duda las bondades del modelo son prometedoras. Por otro, existe la tesis de que el proceso globalizador ha arrebatado a los gobiernos nacionales gran parte de su capacidad de decisión y actuación la cual ha pasado a manos de los mercados financieros, las empresas transnacionales, las instancias multilaterales o los gobiernos intervencionistas. Ésta es la visión de aquellos países donde se han implementado medidas de corte neoliberal, entre ellos las de América Latina y, en consecuencia, han vivido una experiencia llevada al extremo.

El enfoque de este análisis se realiza desde la segunda perspectiva, la de los países afectados por estas estrategias, aquellos considerados como del tercer mundo, donde los gobiernos en turno han establecido a rajatabla las políticas neoliberales, presionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Políticas inviables y contradictorias, acompañadas del incremento de su deuda externa, de la inversión extranjera, de penetración de las empresas transnacionales así como del desmantelamiento de la estructura estatal. Sin duda, bajo este contexto se tiene un enfoque distinto al de países globalizadores como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia o Japón donde existe un Estado fuerte y se goza de una infraestructura industrial de primer nivel con capacidad de competir, y en consecuencia arrasar, frente a cualquier empresa de mediana capacidad.

### 1.1 Antecedentes

Elmar Altvater sostiene que en la historia de la humanidad han existido distintas *oleadas globalizadoras* (2000, 39). Por otro lado, Armando Kuri, señala que en siglo XX ha habido tres etapas de

globalización: “La primera trascurrió desde finales del siglo XIX hasta la primera guerra mundial. La segunda etapa comenzó en los años cincuenta y se prolongó durante todo el decenio siguiente hasta concluir en los años setenta. La tercera etapa se inicia durante los ochenta y se distingue de sus predecesoras por: a) El papel de las nuevas tecnologías; b) La aparición de las empresas globales; c) La mayor internacionalización de los mercados financieros; d) La desregulación en los países miembros de la OCDE; e) El incremento del comercio intraindustrial; f) La apertura de países ajenos a la OCDE; y g) El nuevo tipo de organización flexible de producción. Lo cierto es que la globalización actual, la de finales del siglo XX e inicios del XXI, posee elementos particulares, como la tecnología y los medios de comunicación, que la hacen peculiar respecto a las anteriores.” (Kuiiri, 2003, 6).

Una característica que distingue a este nuevo tipo de globalización es la de que los principales países que la promueven son oligarquías. Una oligarquía se entiende como aquella forma de gobierno integrada por un grupo de personas, las más ricas, cuyo principio político es la avaricia, y que gobiernan con el propósito de acumular riquezas en beneficio propio. En su afán ilimitado las oligarquías, que existen desde la antigüedad, compiten, ya no sólo por la riqueza de sus propios Estados ni la de sus vecinos inmediatos, sino por las del planeta. Aristóteles en su libro *Política* estudia la oligarquía como forma de gobierno, calificándola de injusta y corrupta al buscar sólo el interés particular de los que gobiernan. La ambición, la codicia así como el anhelo por tener son aspiraciones comunes en la vida contemporánea. En un estado oligárquico el dinero tiene tanta importancia en la vida del hombre que, de ser un medio para vivir, se convierte en el fin mismo de la vida. Y es tan poderoso este principio que arrastra valores, familia y cultura, generando una sociedad de consumo exacerbado. En los Estados oligárquicos se fomenta la riqueza para una clase o elite a costa de la pobreza del resto de la población. En su *Teoría del Capital*, Karl Marx rebautizó a esta forma de gobierno y la denominó capitalismo.

Tras la Edad Media, y con el nacimiento de los *burgos* o ciudades, la *burguesía* cobra fuerza política y llega al poder a través de distintas revoluciones, como la francesa en 1789 o la estadounidense de 1783. A partir de entonces esta nueva clase comienza a tener una importancia jamás imaginada. Actualmente se ha hecho más poderosa y más fuerte porque incorpora nuevas herramientas en su desarrollo tales como las telecomunicaciones y la informática.<sup>2</sup>

En el siglo XX las guerras mundiales se debieron precisamente a intereses oligárquicos. Después de la Segunda Guerra Mundial se estableció en el mundo una etapa de <guerra fría> conformada por dos bloques de países que llegaría a su término al finalizar la década de los ochenta con la caída del socialismo.<sup>3</sup> Este hecho marco el fin de una era hegemónica y dio paso a una nueva composición en la geografía política fruto del nuevo equilibrio en las relaciones de fuerza tecnológicas y financieras entre los tres polos que dominan hoy en día la economía mundial: los Estados Unidos en América, Alemania en Europa y Japón en Asia.

Con el derrumbe del bloque socialista, el camino al capitalismo quedó libre. Los Estados Unidos se consolidan como el país más poderoso que de inmediato establece las reglas para el nuevo juego económico mundial. Precisamente, como poder fuerte y vencedor agrupó a las principales elites de poder político y económico constituyendo lo que se denominó *Consenso de Washington*, del cual surgió una estrategia para la economía y el comercio mundial: el *neoliberalismo*. Así, los Estados Unidos se convierten en el principal promotor de dicha corriente ideológica a través de su gobierno y de sus principales empresas transnacionales que penetran en los diversos sectores de aquellas naciones que han sido elegidas como

<sup>2</sup> Un análisis sobre el papel de las telecomunicaciones en la globalización puede verse en el artículo de Dan Schiller, "El mundo renovado: las telecomunicaciones y globalización" en: García Selgas Fernando, *Retos de la Posmodernidad*.

<sup>3</sup> La teoría Marxista señala que mediante la revolución y la dictadura del proletariado se llega al socialismo, y posteriormente en una fase de desarrollo se podría llegar al Comunismo. No obstante, en algunos países, muchas personas se refieren a este sistema como comunista.

objeto de su interés, inundándolas de productos y servicios. En estos países introducen su ideología, su estilo de vida, sus valores y creencias, sobre todo donde los gobiernos son débiles y sin posibilidad de contrarrestar la influencia externa. En el interior de dichos Estados, nuevos valores y patrones de conducta se establecen a imitación de la sociedad estadounidense en virtud de que, para entonces, se ha idealizado *el sueño americano*.

No es casual que el proceso de expansión coincida con la hegemonía de los Estados Unidos, fortalecida con la caída del socialismo y el triunfo del modelo capitalista. En palabras de la UNCTAD<sup>4</sup>: "La hegemonía política característica de un mundo unipolar ha fortalecido la consolidación del proceso, que se ha visto impulsado por el señuelo del beneficio y la amenaza de la competencia en el mercado." (UNCTAD, 2000, 6).

La política económica neoliberal afirma con rotundidad que los gobiernos son incapaces de intervenir en el mercado de modo eficiente, de ahí que las principales creencias de este modelo sean las siguientes: "1) El gobierno no debe intervenir, sino aproximarse en la medida de lo posible a la idea de "Estado mínimo"; 2) El mercado no sólo es sustituto del Estado, sino la alternativa preferente, porque actúa mejor; 3) La asignación y la utilización de los recursos ha de sustentarse en los precios de mercado, que deberán ser lo más parecidos posible a los internacionales; 4) Los objetivos de política nacional, los problemas económicos internos y las fronteras nacionales no deben actuar como obstáculos." (Carmacho y Rodríguez, 2003, 15).

El deseo por adquirir riquezas y bienes materiales, principios de las oligarquías, se ha extendido a través de la globalización o mundialización y ésta, a su vez, mediante los medios de comunicación a casi todo el mundo, logrando penetrar en cualquier ámbito, ya sea individual, familiar, laboral o gubernamental. Cuando la ambición y la codicia entran en la mente del hombre hacen que éste se obsesione y busque oportunidades de lucrarse en cualquier lugar donde se desempeñe.

<sup>4</sup> Por sus siglas en inglés, *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

## 1.2 Definición

Con el desarrollo de las telecomunicaciones y con la expansión sistemática de las relaciones capitalistas de producción más allá de las fronteras nacionales, el mundo entró en una nueva era como nunca antes lo había hecho, con características muy complejas y elementos dinámicos. A esta era se le ha dado el nombre de *mundialización* o *globalización*, pero a fin de distinguirla de otras épocas u oleadas globalizadoras tal vez sea conveniente ponerle apellido, por lo que podría denominarse “Mundialización o Globalización posmoderna”, ya que reúne los elementos de la posmodernidad en su proceso: informática, cibernética, robótica, ingeniería, alta tecnología, etcétera

Para una mayor comprensión de la globalización o mundialización es conveniente revisar algunas definiciones: Para Jacques Adda: “La globalización es resultado de la expansión hasta los confines del planeta del capitalismo, pero es también, y sobre todo, un proceso que pretende evitar, disgregar y por último, eliminar las fronteras físicas y reglamentarias que traban la acumulación a escala mundial del capital. Se caracteriza por la progresiva unificación de los mercados mundiales de bienes, servicios y capitales, y por una creciente integración mundial de la producción.” (Adda, 1999, 203). Por su parte, Elmar Altvater afirma que “la globalización se define como un proceso de superación de fronteras políticas, sociales y económicas. Debe entenderse el cambio de significado nacional y de su soberanía sin pretender que en este proceso el Estado nacional desaparezca.” (Altvater, 2000, 39). Para Richard B. Du Boff, la globalización se refiere a la expansión sistemática de relaciones capitalistas de producción a través de las fronteras nacionales. El capitalismo siempre ha sido un sistema internacional, pero ahora <globalización> implica una internacionalización de flujos financieros y económicos que está mucho más integrada y que impone nuevas limitaciones a las opciones de política nacional.

Las anteriores definiciones permiten comprender que la mundialización significa el triunfo en todo el planeta del principio



privado competitivo en detrimento de la riqueza de las naciones. Es un proceso por el cual las grandes empresas trasnacionales, respaldadas por sus gobiernos, con grandes ventajas para competir respecto de las economías locales, se abren paso y penetran con sus productos o servicios en el interior de los Estados. Posteriormente se van consolidando y cobran fuerza comercial y económica para más tarde influir en los distintos aspectos de la vida de los estados: en lo político, lo económico, lo jurídico, lo social, lo cultural. La globalización es la oligarquización del mundo impulsada por distintas elites económicas. Es una nueva colonización con sus propios matices. Se comienza por los países más débiles para luego enfrentarse a los más fuertes.

Si bien el juego de la mundialización abarca a todos los países del mundo, éste no es igual para todos en virtud de que no todos se encuentran en un mismo nivel de competencia o no poseen los elementos de riqueza que sean atractivos para las oligarquías. Elmar Altvater señala que en este juego: "Hay una *primera liga* de mundialización; y hay una *segunda* y *tercera liga* formada por aquellas regiones y sectores que no pueden participar y que por tanto quedan excluidas y marginadas; y también hay equipos que descienden, los perdedores de la mundialización" (Altvater, 2000, 36). Siguiendo con la lógica del autor es posible decir que hay países que, aunque estén registrados en una liga, permanecen en el banquillo no permitiéndoles jugar. En la carrera de la globalización no todos los países tienen la misma capacidad para competir por lo que hay países que *globalizan* y hay países *globalizados*.

La hiperselectividad de las empresas multinacionales en sus decisiones de implantación en los países económicamente dependientes se percibe también en su marcado desinterés por las regiones con una dinámica de crecimiento industrial inexistente o artificial. Por ejemplo, los capitales extranjeros en la modalidad de inversiones directas están claramente ausentes en la industria de la mayoría de los países árabes. Los capitales extranjeros también están ausentes en todas las modalidades del África negra (salvo Nigeria y Sudáfrica) donde la industria manufacturera sigue

ocupando un lugar irrisorio en la producción global. El desinterés de los capitales occidentales o asiáticos por esta región se debe a la inercia de su sector privado y a la ausencia de estrategias industriales por parte de unos aparatos estatales con unos principios de organización y de funcionamiento que no parecen haber evolucionado desde el fin del periodo colonial.

Contrario al discurso de un mundo feliz gracias a la competencia y la bonanza económica, existen regiones en el planeta que han sido olvidadas de manera deliberada por los países globalizadores. Elmar Altvater señala que: "Mientras que algunas naciones y regiones se han integrado con éxito en el mercado mundial, son excluidas al mismo tiempo regiones y naciones enteras. La exclusión, naturalmente, no significa que esas naciones y regiones se encuentren fuera de la dinámica de la globalización, sino que les afecta de forma negativa y subalterna" (2000, 18). Él mismo autor continua diciendo que: "Aquellas partes de la economía y de la sociedad que no resisten la presión de la adaptación y que no son capaces de modernizarse según los estándares del mercado mundial son excluidos y marginados. De ahí que se explique por qué en el transcurso de la globalización aparecen simultáneamente la modernización de específicas ramas de la economía y la marginación de partes de la sociedad. En la globalización hay ganadores y perdedores" (Altvater, 2000, 31).

Un rasgo específico de la mundialización es el persistente dinamismo de un capitalismo cada vez más disociado de su base territorial, en otras palabras, existe un proceso de desterritorialización de los flujos sociales que anteriormente estaban sujetos al poder político estatal. Por tanto es un proceso que ocupa transformaciones en los estados nacionales y en el sistema mundial.<sup>5</sup> Jacques Adda señala que la desterritorialización que los distintos capitalismos nacionales van conociendo, con mayor o menor intensidad, es la esencia misma de la globalización.

<sup>5</sup> Para una mayor comprensión del concepto de desterritorialización se sugiere ver el artículo de Juan Carlos Monedero (2000), "¿Otra gran transformación? Idiotas en Brobdingnag, postciudadanos en Liliput", p. 307.

En suma, la globalización es un proceso que se define por la pérdida de las fronteras nacionales como limitadoras del espacio donde tienen lugar los flujos comerciales y económicos principalmente. Este proceso cuenta con diversos motores: a) El impulso empresarial con desarrollo tecnológico punta; b) La sed insaciable de acumulación de capital y c) La acción política, voluntaria o bajo presión, de los representantes de los Estados nacionales respecto a participar en el juego globalizador. Son los mismos gobernantes de los Estados globalizados quienes, en algunos casos, se apresuran a adoptar con sumo gusto la moda de las nuevas teorías y a implantar las políticas globalizadoras, mientras que otros lo hacen bajo presión de las mismas oligarquías o de sus aliados, los Organismos Financieros Internacionales. La globalización conlleva por tanto una estrategia impulsada por una elite de empresarios, generalmente aquellos que lideran las grandes compañías en el mundo, y respaldados por la política de sus gobiernos en lo económico y financiero.

## **2. LAS REGLAS DEL JUEGO O ESTRATEGIA DE LA GLOBALIZACIÓN**

Algunos economistas, sobre todo del entorno del FMI y del BM, sostienen que este rápido incremento de las transacciones internacionales se ha traducido en un aumento tanto de la eficiencia como del crecimiento ya que los países tienden a especializarse en la producción de bienes sobre los que tienen algún tipo de ventaja comparativa, competitiva o de proximidad al mercado. Sin embargo, existe otra corriente de economistas con una visión distinta afirmando que detrás de la retórica oficial y optimista se encuentran los perdedores de esta dinámica de la economía mundial. Para que el juego de la globalización sea operativo entre los diversos países que compiten, son necesarios una serie de reglas básicas, un conjunto de estrategias que, utilizadas en el proceso de globalización por los países globalizadores, abarcan acciones en distintas vertientes.

## 2.1 *Vertiente ideológica*

Las grandes oligarquías gozan de una posición de poder político y económico privilegiada por lo que cuentan con la infraestructura necesaria para diseñar una ideología tanto para la política como para la economía, y propagarla de manera reiterada mediante todos los medios al alcance. Para ello cuenta con ideólogos, profesores e investigadores, principalmente con reconocimiento, quienes escriben, publican, generan debate, dan conferencias, imparten cursos y viajan a distintos países difundiendo y convenciendo sobre el modelo definido. La ideología neoliberal para la política y la economía se compone de una serie de premisas que benefician a una elite de empresarios y gobiernos. Estas creencias y los personajes que las difunden tienen un efecto impactante y atractivo que desencadena en todos los países del mundo un interés por acudir a tomar cursos y a estudiar esos modelos con frecuencia en universidades estadounidenses. Lo curioso e interesante es que las personas que salen de su país suelen regresar impregnadas de una mentalidad opuesta a los intereses del Estado del que partieron.<sup>6</sup>

Para aplicar los principios del modelo económico-comercial de las oligarquías existen organismos que presionan a los Estados débiles, y no tan débiles, para que sigan sus líneas de pensamiento a rajatabla. En palabras de Vincenc Navarro, "La globalización económica se está utilizando políticamente presentándola como un fenómeno nuevo y de gran envergadura que, fatal y determinadamente, se está imponiendo, forzando a los Estados a seguir las mismas políticas públicas, incluyendo el debilitamiento de las políticas redistributivas y de pleno empleo, características de la socialdemocracia." (Navarro, 2000, 63).

De esta manera gracias a la ideología política, a la mercadotecnia política, a los intereses de grupo y a los medios de

<sup>6</sup> Existen diversos debates sobre los conceptos existentes para designar este fenómeno de interacción comercial mundial sin que exista una categoría absoluta. No obstante, no es el objeto de esta investigación sumarse a dicha polémica. Para este trabajo se utilizan ambos conceptos como similares.

comunicación, en los Estados no gobiernan las personas más capaces, ni los más leales al país, ni los más responsables, sino los más hábiles, carismáticos, populares o retóricos, en cualquier caso, los más astutos, que hacen de la política un show para agradar a las mayorías.

## 2.2 *Vertiente de gobierno y políticas públicas*

Para el ámbito de gobierno y de administración pública existen una serie de instrumentos agrupados en la corriente denominada *Nueva Gestión Pública (NGP)* que consiste, básicamente, en aplicar las técnicas de la administración privada al ámbito público. Esta corriente tiene como fuentes de inspiración teórica la economía y la gestión privada. Estas técnicas, proviniendo de un ámbito empresarial, manejan su propio lenguaje pero cuando son incorporadas al ámbito público se acompañan de nuevos conceptos. De esta manera, los titulares de los cargos en la administración han pasado a denominarse *gestores* o *gerentes públicos*, en tanto que a los ciudadanos se les ha comenzado a denominar con el término de *cliente*. Gunn señala que esta incorporación se debe a que “La gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, materiales, informativos, etc.” (Gunn, 1996, 43).

Es importante hacer mención al hecho de que las técnicas de la Nueva Gestión Pública, fueron inicialmente aplicadas en los países occidentales de corte anglosajón pertenecientes principalmente a la *Commonwealth*: Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, así como en los Estados Unidos. De allí se trasladaron a las diferentes regiones del mundo. Los países en vías de desarrollo adoptaron estas medidas condicionadas por los Organismos Financieros Internacionales, sin que hayan obtenido los resultados que se auguraban.

Las técnicas de gestión pública se acompañan de: a) Reducción de la participación del Estado en campos cuyas funciones anteriormente estaban consideradas como prioritarias o básicas; b) Desregulación o eliminación de diversas leyes, sobre todo en materia comercial, al considerar, desde el exterior, que existe una excesiva reglamentación; c) Reducción del personal de la función pública, funcionarios y otros servidores públicos, reclutando personas a base de contratos por obra que no generan antigüedad laboral y sólo por periodos cortos; d) Reducción de instituciones públicas o desmantelamiento del Estado mediante la privatizando los servicios públicos.

Las reformas administrativas y la implementación de las nuevas técnicas de gestión plantearon el reto de crear, en teoría, un nuevo modelo de administración que fuera más eficiente y diera mejores resultados aunque, en el fondo, estas técnicas se ajustaban al modelo del Consenso de Washington. Los gerentes públicos, cobijados bajo la doctrina de la NGP han intentado cambiar la cultura del servicio público. Si bien algunos cambios no tienen por qué ser necesariamente negativos, sobre todo si proporcionan mejoras objetivas, es necesario analizar, como sostiene la profesora Blanca Olías, “el precio que hay que pagar por la destrucción de la cultura de servicio público de los funcionarios y de los riesgos para la probidad y los valores éticos que conlleva la introducción de criterios de mercado en el sector público. La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso con valores de la vida colectiva y con los intereses que, hoy por hoy, representa el Estado.” (Olías, 2001, 20).

Las técnicas del sector privado responden a una filosofía empresarial por lo que se hallan acompañadas del espíritu usurero-mercantil del interés privado, que al implementarse en el sector público transforma los valores y principios de las personas. Existe una sustitución y desplazamiento de los valores públicos por los privados. Las actitudes y comportamientos de los servidores públicos cambian al hacerles creer que son gerentes de

empresa. Algunos de ellos, fascinados por esta mentira, se sienten empresarios y desean ganar como aquellos, sólo que a costa del erario público.

### 2.3 *Vertiente económica*

Los liberales clásicos de la economía como Adam Smith, David Ricardo o John Stuart Mill sostenían la idea de la libre competencia del mercado sin la intervención del Estado. No debemos olvidar aquella famosa frase de “dejar hacer, dejar pasar”. La teoría clásica liberal que abogaba en favor de las virtudes del libre cambio internacional es retomada y difundida con nuevos elementos bajo el nombre de neoliberalismo. Éste establece que los estados deben conducirse sobre la base de una menor intervención del Estado en la economía, una libre política cambiaria, desregulación y libertad de mercado, supresión de las barreras proteccionistas, recorte del gasto social, privatización de las empresas públicas, liberalización de las telecomunicaciones, aumento de los flujos de capital así como apertura de las fronteras a la competencia internacional.

Estas medidas, impulsadas en un principio en los países en vías de desarrollo, se establecieron, entre otras causas, por: a) la presión internacional mediante políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; b) La formación en Universidades norteamericanas, como tecnócratas del nuevo orden internacional, de algunos dirigentes de dichos Estados; c) La intervención de políticos locales, ya fueran de derecha o de izquierda, manifestándose a favor de estos planteamientos.

Junto a las políticas neoliberales, adquirieron importancia los préstamos económicos los cuales establecieron un incremento en el endeudamiento externo. A su vez, los préstamos se concedían sólo mediante *cartas de intención* de manera que el país endeudado se comprometía a adaptar su aparato productivo a las exigencias del mercado internacional. Si no lo hacía, el Estado deudor podría terminar conociendo la intervención directa en sus asuntos internos de los acreedores.

Jacques Adda (1999) ha señalado como la financiación exterior a la forma más tradicional de penetración de los capitales extranjeros en las regiones en desarrollo. El crédito internacional compromete a los Estados de los países deudores, bien porque los propios Estados contratan el préstamo, bien porque el reembolso de divisas depende además de la solvencia del prestatario, del nivel de reservas de cambio de que disponga en el banco central.

Luttwak (1994) ha diferenciado entre el principio de la "geopolítica" y el de la "geoeconomía". Según el autor, se ha creado un espacio en el que los diferentes Estados nacionales no compiten según el principio tradicional del imperialismo, sino como unidades empresariales que concurren dentro de una amplia geoeconomía a la búsqueda de la suprema política y competitiva de sus "Emplazamientos". El terreno de operaciones de la política estatal es, de manera creciente, el gran mercado mundial, donde desaparece la diferencia entre política exterior y política interior como expresó el presidente Clinton: "La política exterior de los Estados Unidos no es sino la política interior mundial." (Altvater, 2000, 24).

#### *2.4 Vertiente jurídica*

Decían los antiguos griegos que las leyes son la justificación de las pretensiones de aquellos hombres que llegan al poder, esto es, las leyes las hacen quienes usan el poder para su beneficio. De esta manera, allí donde los que gobiernan son los ricos las leyes serán para su provecho y el de su grupo. Esta regla se aplica al tema de análisis de la siguiente manera: Donde imperan países globalizadores, los países globalizados deben modificar sus leyes.

Así, a fin de ajustar el marco jurídico de los países globalizados conforme a los intereses de los países globalizadores, éstos últimos presionan para que se eliminen leyes que se consideran un obstáculo en el proceso globalizador. Éste es precisamente el significado de la desregulación de la economía, del mercado, del libre cambio, del mercado laboral, de las comunicaciones, proceso llevado a cabo sobre el argumento de que es necesario actualizarse conforme a los



cambios mundiales. La desregulación completa del mercado supone la completa pérdida de autonomía de los gobiernos nacionales a la hora de fijar sus políticas económicas. Y una vez llegados a esa situación, el regreso a alguna forma de regulación exige la cooperación de los principales actores, con el grave riesgo de que algunos de ellos encuentren siempre ventajas a corto plazo en no cooperar. (Paramio, 2001, 8).

## 2.5 *Vertiente militar*

Clausewitz decía que “la guerra es la continuación de la política” señalando que esta posibilidad siempre está latente aunque en ocasiones se manifiesta de manera real con todo lo que ello implica. Históricamente, los imperios siempre se han visto respaldados por un poder militar de manera que cuando alguna comunidad se resistía a ser conquistada era intervenida por los ejércitos. De igual manera, las denominadas guerras mundiales del siglo XX fueron guerras entre naciones capitalistas por conquistar nuevos territorios, nuevas colonias. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se consolida como principal potencia económica comenzando a emplear frecuentemente el poder militar para defender sus intereses. De hecho, los últimos conflictos militares de la segunda mitad del siglo XX se caracterizan por la presencia en uno de los bandos de Estados Unidos. Precisamente, el tercer milenio se inició con el ascenso al poder en este país de George Bush quién, a poco tiempo de tomar posesión, bombardeó Bagdad. Más tarde haría lo mismo con Afganistán como respuesta al derrumbamiento de las Torres Gemelas en Nueva York (11 de septiembre del 2001) y, nuevamente, el 19 de marzo de 2003, declara la guerra a Irak para posteriormente invadir su territorio. A partir de entonces Bush afirmó que no dejaría de intervenir contra lo que denominó “Eje del mal”, integrado por Irak, Irán y Corea del Norte.

## 2.6 *Vertiente de ayuda internacional*

Otra forma de intervención en los Estados menos desarrollados es aquella que se refiere a la ayuda bilateral o multilateral. Bajo este argumento las naciones más fuertes envían personal que influye en distintos aspectos de la vida de la población (educación, religión, cultura, etc.). Se interviene así directamente en la vida de las naciones menos desarrolladas con el pretexto de ayudarles en su desarrollo.

Esta forma de intervención se desarrolló especialmente después de la segunda guerra mundial. Al respecto, Jacques Adda señala lo siguiente: "Producto de la guerra fría y de la descolonización, la ayuda bilateral es sobre todo un instrumento de la política exterior de los Estados donantes, la contrapartida por una presencia estratégica, por una influencia política y cultural. Pero su incidencia es, sin embargo, cierta. Es un poderoso mecanismo de penetración comercial" (Adda, 1999, 121).

La ayuda multilateral viene a reforzar, o a sustituir, la insuficiente acción de los Estados en la creación de las condiciones logísticas para su propio desarrollo. El fracaso de muchos de estos proyectos y la crisis de la deuda en los años ochenta del siglo XX propiciaron la reorientación de la ayuda multilateral hacia la financiación directa de las balanzas de pagos de los países deudores. Como contrapartida, los países deudores deben aplicar los programas de ajuste, llamados estructurales, elaborados por el Banco Mundial y exigidos también por otras instituciones, como la Unión Europea. El objeto general de estos programas es la introducción y sistemática difusión de los mecanismos de mercado en las economías deudoras, tanto en el ámbito de los intercambios exteriores y del sistema financiero como en los sectores tradicionalmente regulados por los Estados. "Al no poder implantar directamente el modo de producción capitalista, las instituciones multilaterales de financiación dedican gran parte de sus esfuerzos a crear las condiciones institucionales propicias a su difusión." (Adda, 1999, 123).

## 2.7 *Vertiente tecnológica*

En la actualidad, la tecnología constituye el instrumento más importante y la piedra angular de la lucha internacional por el poder. Quienes controlan la tecnología están en una situación privilegiada para controlar la distribución internacional del ingreso. El desarrollo científico y tecnológico es un elemento aprovechado por las oligarquías más importantes del mundo, la estadounidense, la alemana y la japonesa, las cuales se mantienen a la cabeza en informática, robótica, electrónica y mecatrónica vendiéndola a su vez al resto de los países. El poco o nulo desarrollo científico y tecnológico en los países globalizados hace imposible competir con las empresas que se mantienen a la punta en esta materia lo que da por resultado una mayor dependencia tanto en la asesoría y compra de equipo como en su renovación.

En suma, la estrategia globalizadora contempla diversos aspectos para penetrar en los Estados: a) En lo *político*. Desmantelamiento de los Estados con su consecuente debilidad. Cambio de principios en el estilo de gobernar y en consecuencia en el perfil del representante del Estado, pasando de un verdadero gobernante político (estadista) a un mercader empresarial, con la consiguiente intervención indirecta o directa de las trasnacionales en las decisiones políticas de los Estados; b) En lo *económico*. Mayor inversión extranjera con su consecuente endeudamiento. Apertura de las fronteras con el efecto de una invasión de productos del exterior sin la capacidad de competencia frente a los países industrializados. Mayor dependencia económica del exterior. Fortalecimiento de las empresas trasnacionales y quiebra de las nacionales. Fragilidad en lo laboral al permitir contratos basura que perjudican a los trabajadores sin garantías. Desigualdad al concentrarse la riqueza en una pequeña elite. Incremento de la pobreza; c) En lo *social*. Desempleo, al cerrar el pequeño comercio incapaz de competir con las grandes trasnacionales. Abandono de la educación, al no poderse pagar estudios o aumentar el absentismo escolar debido a la necesidad de mano de obra infantil para la

manutención de las familias, con el consiguiente incremento de la ignorancia, la delincuencia y la insalubridad, etcétera; d) En lo *cultural*. Penetración del lenguaje, frases y modismos extranjeros. Modificación de la conducta familiar y social por la alteración de valores. Modificación de la vestimenta local por la ropa de moda y las marcas. Alteración de la educación y costumbres del país modificándose los estilos de vida e incrementándose los comportamientos basados en antivalores lo que da pie a la conformación de una sociedad que se degenera en términos de ética, educación y valores.

### **3. CAMBIOS GENERADOS EN LAS NACIONES GLOBALIZADAS**

#### *3.1 Transformación y debilidad estatal*

Los autores de la teoría política clásica afirman que la palabra Estado se deriva de *stato*, *stare*, *status*, que significa situación de permanencia u orden permanente. Esta definición es aplicada a la asociación de personas para vivir de manera colectiva. El Estado es la forma de organización política de una comunidad cuyo propósito es el bien común, la justicia, la libertad y la felicidad de su pueblo.

En el momento en que el Estado pierde de vista los intereses colectivos, desviándose de sus fines, pierde su razón de ser. Para Juan Carlos Monedero, “El elemento central del Estado es su justificación, y ésta se vincula a los fines. En el mundo en el que el Estado pierda de vista los intereses colectivos (uno de los riesgos de la mundialización), todo el edificio estará en situación de derrumbarse” (Monedero, 2000, 319). Esta afirmación es importante ya que permite recordar que el Estado surge y existe para velar por la sociedad y disciplinar al mercado.

Contrariamente a los fundamentos de todo Estado, con el proceso de globalización, éstos han perdido soberanía, autonomía, autosuficiencia, capacidad de tomar decisiones políticas

o de orientar su economía.<sup>7</sup> La mundialización fractura los Estados, genera caos, anarquía y desintegración. Ya se han generado vacíos territoriales del Estado. “Nótese que en la actualidad, en algunos lugares (por ejemplo, zonas de Colombia o Rusia) el Estado ha desaparecido.” (Monedero, 2000, 319).

Para ilustrar el desmoronamiento estatal es conveniente recordar sus elementos básicos. La teoría jurídica señala que para que exista un Estado se requieren tres elementos expresados en las siguientes columnas:

ELEMENTOS DE UN ESTADO		
Población	Territorio	Gobierno

A fin de dar dinamismo a estos elementos todo Estado requiere del establecimiento de directrices y objetivos mediante *políticas*; también son necesarias normas, reglas de acción, es decir, *leyes*; además se necesita contar con recursos financieros y económicos a través de una *hacienda pública*, se requiere de una infraestructura física, es decir, *bienes de dominio público*; contar con personal idóneo con capacidad para asumir las responsabilidades propias de los cargos públicos, es decir, *servidores públicos* cualificados, así como educación, valores y sanas costumbres, integradas en una *cultura*. La mezcla equilibrada de estos elementos pone en marcha las instituciones estatales cuyo funcionamiento gira en torno a la generación de bienes y servicios para la ciudadanía aplicados mediante *políticas de bienestar social*. En suma, para que un Estado opere requiere de los citados elementos, representados en los siguientes *renglones*.

<sup>7</sup> Algunos Estados como Corea del Sur o Taiwán han tratado de orientar la inversión extranjera directa hacia ciertos sectores de escasa inversión, pero en la mayoría de los Estados son las empresas quienes establecen las condiciones de inversión. Ver Jacques Adda, (1999), *Globalización de la economía*, p. 118.

Elementos que participan en la vida de un Estado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas</li> <li>• Sistema jurídico</li> <li>• Hacienda Pública</li> <li>• Bienes de dominio público (patrimonio público)</li> <li>• Servidores públicos</li> <li>• Valores culturales</li> <li>• Población</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Mediante la combinación de las *columnas y renglones* de los cuadros anteriores es posible tejer la trama estatal la cual da por resultado, en *términos sistémicos*, el siguiente cuadro.

Insumos	Proceso (caja negra)	Resultados
Gobierno Políticas Sistema jurídico Hacienda Pública Patrimonio Público Servidores públicos Cultura e historia Valores culturales Población Territorio	Interacción del conjunto de elementos que dan vida a un Estado	Independencia Autonomía Justicia Libertad Seguridad pública Satisfacción del interés general Bienes y/o Servicios Bien común Buen Gobierno

Fuente: Elaboración propia

Con el proceso de mundialización los Estados se transforman al adoptar políticas neoliberales de intervención directa e indirecta en aspectos políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. Si al esquema anterior de la trama estatal le restamos: a) *Algunas leyes*, debido al proceso de desregulación, b) *Los bienes de dominio público*, mediante la privatización de empresas y servicios públicos, c) *La distribución de la riqueza* en virtud de que ésta se concentra en pocos individuos, d) *Los valores culturales propios*, ya que al abrirse al exterior penetran nuevos patrones de conducta que arrinconan a los autóctonos, lo que queda es un *Estado esquelético*.

Tras la sustracción de estos elementos, es posible descubrir cómo la estructura que sostiene al Estado se reduce y por lo tanto se debilita y se desmorona. ¿Qué le queda a un Estado cuando ha perdido la soberanía, la capacidad política, económica, de autodeterminación, de libertad, incluso la capacidad de cubrir las mínimas necesidades básicas a sus ciudadanos y, por el contrario, ha obtenido una mayor dependencia política, económica, social y cultural del exterior? Los Estados han dejado de ser lo que fueron en su origen al dejar de existir los fines para los que fueron creados. Surge un nuevo tipo de Estado resultado de una nueva colonización, por denominarlo de alguna manera es un Estado-neocolonial o si se prefiere, un Estado-virtual, en el lenguaje tecnológico.

Aunque en la retórica política los gobiernos evoquen categorías como: soberanía, libertad, autonomía, etcétera, en el fondo sólo queda el esqueleto, el cascarón de lo que fue el Estado. Lo que daba presencia y fortaleza al Estado se ha desmantelado a través de las políticas neoliberales. Detrás de la máscara estatal de los países sin soberanía existen aquellos que presionan o incluso toman las decisiones en su beneficio propio perjudicando a los habitantes de esos países.

### *3.2 Impacto y modificación en la vida del Estado*

La globalización modifica el *status quo* de los Estados, éstos adoptan nuevos elementos en los aspectos político, económico, social y cultural conforme principalmente al modelo estadounidense. Algunos de los sectores en los que el impacto es más evidente son los siguientes:

En lo político. Se modifica la forma de hacer política para llegar al poder: a) *Se incorpora el marketing a las campañas políticas*: empleo de medios de comunicación afines al candidato lo que genera un bombardeo de información, debates televisivos con descalificativos personales, mítines espectaculares con luz y sonido, y en definitiva, una omnipresencia de los candidatos en la

vida cotidiana del ciudadano; b) *El equipo de gobierno se vincula de manera intensa con los intereses privados*. El sector privado invierte fuertemente en política, por un lado durante las campañas electorales y, por otro, mediante *lobbies*. De esta manera, al tiempo que se participa en política se influye además en las decisiones públicas; c) *Se desestructura el Estado*. Influenciados por la ideología neoliberal y mediante la globalización se produce una desacreditación del Estado y en consecuencia se procede a su desmantelamiento. Desmantelamiento llevado a cabo mediante una política de privatizaciones que provoca a su vez un aumento en la tasa de desempleo al sumarse al paro una parte de los servidores públicos despedidos.

En lo *económico*. Implementándose las políticas neoliberales que generan una mayor concentración de la riqueza mediante la absorción de empresas pequeñas por parte de multinacionales con las cuales aquellas no pueden competir. Las grandes empresas consolidan su poderío económico el cual puede ser usado también políticamente. En algunos Estados, sobre todo del tercer mundo, una empresa llega a tener más poder que el mismo gobierno e incluso puede ser capaz de desestabilizarlo. Cuando un Estado deja de intervenir el desorden en la sociedad se manifiesta de inmediato y el mercado comienza a reinar. A mayor protagonismo del mercado mayor debilidad Estatal. El establecimiento de políticas neoliberales a partir de los años ochenta del siglo XX en países menos desarrollados suponía, en principio, mayor desarrollo y crecimiento al potenciar la inversión. Sin embargo, tales expectativas no se cumplieron: "En la década anterior a 1997, según la UNCTAD, la economía mundial había crecido en promedio un 3%, unos dos puntos menos que en el periodo 1950-1973. Para los países desarrollados el ritmo de crecimiento mejoró en 1995-1999 (2,6%) respecto a 1990-1995 (1,8%), pero en el caso de los países en desarrollo sucedió lo contrario: 3,8% en 1995-1999 frente a un 4,9 en 1990-1995" (UNCTAD, 2000).

Si bien es cierto que las políticas neoliberales aumentan las inversiones en ciertos sectores (industria, tecnología, comercio),



también lo es que establecen recortes presupuestarios al sector educación, salud, vivienda, empleo, sistema de pensiones y todo aquello que implique gasto social. Poco a poco los servicios públicos comienzan a privatizarse. Consecuencias del proceso privatizador han sido: la reducción del poder público, el incremento del poder de ciertos grupos sociales como el financiero, pérdida de capital nacional, y el acceso y control de sectores estratégicos de la producción por parte del capital extranjero.

En lo *jurídico*, al desregularse las leyes, que son el dique para mantener el control sobre la materia que se legisla, se da paso libre para que las empresas actúen sin control y con el máximo provecho en aquellos Estados en los que se establecen.

En lo *tecnológico*, incorporando avances espectaculares que, sin embargo, causan trastornos en la vida social y económica al volver inoperantes las políticas de pleno empleo de tipo tradicional. John Gray señala que: “el efecto de las tecnologías de la información es el de llevar la división social del trabajo a un Estado de Flujo. Muchas ocupaciones están desapareciendo y todos los empleos son menos seguros que antes. La división del trabajo en la sociedad es actualmente menos estable de lo que nunca ha sido desde la revolución industrial. Los mercados globales transmiten esta inestabilidad a todas las economías del mundo y con ello universalizan la nueva política de inseguridad económica.” (Gray, 2000, 33).

En la *ecología*, el nivel actual de desgaste de la naturaleza es desproporcionadamente mayor que hace cien o doscientos años.” (Altvater, 2000, 22). De esta manera los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente son problemas de magnitud sin precedente. Gracias a los sistemas por satélite se conocen los lugares que cuentan con minerales y reservas de hidrocarburos en cada rincón del mundo, por lo que su explotación se lleva a cabo rápida y masivamente. La globalización no es sólo expansión en tierra firme, en los cinco continentes, el interés económico se dirige hacia los *nuevos mundos* de las capas polares, de los fondos marítimos, del universo cercano a la tierra y de las microestructuras de la vida.

En los *flujos migratorios*. La globalización es responsable de que se intensifiquen los regionalismos al incrementarse la población en zonas urbanas e industriales y se acentúe la *inmigración*. La población de países pobres intenta lograr algún empleo y aspira a tener calidad de vida y la busca en aquellos países con mayor desarrollo económico. De ahí el incremento de emigración de países pobres a los países ricos. Esta situación a su vez genera otros problemas ya que si el emigrante no encuentra empleo, no quiere o no puede volver y es grande su desesperación, puede terminar practicando actos indeseables como el robo o la prostitución. Al agruparse con individuos de similar situación puede crear barrios marginales, ante el incremento de éstos y el rechazo de un sector de la población, será fácilmente víctima de la violencia xenófoba.

*En el ámbito de las emociones*. Se ha vuelto común un rencor acumulado hacia los países ricos en general y hacia la clase rica o acomodada en particular. En diversas partes del mundo existe concretamente un odio hacia los estadounidenses, una especie de "yankeefobia". Con el atentado a las torres gemelas de Nueva York, ciudadanos de distintas partes del mundo mostraron agrado, incluso júbilo por lo sucedido. El terrorismo como respuesta a la política imperialista y globalizadora de Estados Unidos no ofrece visos de reducirse. "En septiembre de 2006, la Casa Blanca divulgó un Informe de inteligencia en el que se reconocía que la invasión a Irak en el 2003 alimentó el odio contra Estados Unidos dejando al país en una posición más insegura." (Associated Press, 2006).

Otro fenómeno, menos radical que el terrorismo aunque con facciones no exentas de violencia, es el del *Movimiento Antiglobalización* que agrupa a miles de seguidores en todo el mundo. Igualmente existe el *Movimiento contra el neoliberalismo*, uno de cuyos promotores es el subcomandante Marcos, desde la selva en Chiapas, México, quién también cuenta con seguidores de distintas partes del mundo, principalmente europeos.

De esta manera, en el libre mercado global, los grupos sociales excluidos de la participación económica retornan para perturbar la vida política como partidarios de movimientos extremistas.

Al respecto, Zygmunt Bauman hizo una buena descripción de este proceso al decir: "Una parte integral del proceso de globalización son la segregación espacial, la separación y la exclusión progresivas. Las tendencias neotribales y fundamentalistas, que reflejan y articulan la experiencia de los individuos en los puntos receptores de la globalización, son un producto tan legítimo de ésta como la universalmente ovacionada "hibridización" de la alta cultura: la cultura de la cumbre globalizada." (Bauman, 1998, 3).

Por otro lado, existe una generalizada política estatal de fomento del miedo, bajo la idea de que se vive bajo una constante amenaza cuyos ejemplos sitúan en el terrorismo y la inmigración. "Los acontecimientos del 11-S están siendo utilizados por la derecha para postergar la necesidad de plantearse las reglas de juego de la economía internacional, para ignorar las sucesivas demostraciones de que la apuesta por la rentabilidad inmediata no resuelve los problemas de la sociedad ni impulsa el crecimiento. Pero para ello es necesario siempre un enemigo exterior y un chivo expiatorio interior que concentren el malestar de los ciudadanos ante las promesas incumplidas de los gobernantes. Pero la dinámica de búsqueda de enemigos interiores y exteriores, para desviar la ira de los ciudadanos ante el deterioro de la situación económica, fue uno de los motores que arrastraron a Europa hacia el holocausto y la segunda guerra mundial." (Paramio, 2001, 17).

La corrupción es el elemento clave para engrasar y permitir un mejor funcionamiento en la maquinaria globalizadora, siendo el dinero el principio por excelencia en las oligarquías que compra o soborna a gobernantes y servidores públicos de todos los niveles. En el juego de la corrupción existen por un lado el corruptor y por otro el corrompido. En el desarrollo de la maquinaria globalizadora, el corruptor proviene de fuera, en este caso de las empresas globalizadoras, mientras que el corrompido, con igual culpa, proviene de los responsables del Estado, es decir, de los gobernantes. "La corrupción política es una de las primeras formas de corrupción, se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a

realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas.” (Laporta, 1997, 20).

Francisco Laporta, estudioso de la corrupción política, ha identificado algunas causas para que la corrupción se lleve a cabo durante el proceso de interrelación económica de los Estados: “La corrupción puede incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia de cambios de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración. La relación entre oportunidades políticas y oportunidades económicas de un país también afecta la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción. Si la economía se abre a la competencia internacional sin barreras arancelarias o aumentar súbitamente la llegada de inversiones extranjeras la corrupción tiende a promoverse como medio de encontrar un lugar al sol del mercado en un medio ambiente nuevo y desconocido.” (Laporta, 1997, 25).

La quiebra de Enron, en diciembre de 2001, fue el primero de una serie de escándalos que han revelado los puntos vulnerables de la regulación financiera en los Estados Unidos. Junto con esta multinacional, otros como WorldCom o Xerox venían falseando sus cuentas de resultados para garantizar su valor en bolsa, entre otras razones porque sus ejecutivos deseaban asegurar unos ingresos excepcionales ligados al valor de las acciones. Pero además, algunas empresas auditoras –Andersen, en el caso de Enron– estaban encubriendo la manipulación de las cuentas de las empresas, y los departamentos de consultoría de algunos bancos de inversión –como Cerril Lynch– recomendaban a sus pequeños clientes invertir en empresas sobre cuyo valor real eran más que escépticos, pero en las que los bancos tenían intereses. (Paramio, 2001, 14).

De esta manera, es posible ver el papel que tiene la corrupción en el proceso de globalización, pero sobre todo la corrupción política en la que los gobernantes de los Estados participan y se convierten en cómplices de las oligarquías internacionales.

### *3.3 El incremento de la desigualdad*

La desigualdad es un aspecto que marca una clara diferencia entre el sistema económico mundial de hace un siglo y el presente, tanto a escala mundial, como regional o por país. "Apenas el 22% de la riqueza mundial pertenece a los llamados países en vías de desarrollo, que abarcan el 80% de la población mundial." (Lee, 1998, 387). Esta desigualdad se explica en un cambio de lógica que subyace a la visión clásica de comercio internacional, con su tendencia a la igualación de los precios de los factores productivos y, por tanto, a cierta homogeneización, frente a un predominio cada vez mayor de la lógica de la ventaja absoluta. Las posibilidades de acceso a los avances tecnológicos y productivos han estado distribuidas de manera desigual. La intensidad del cambio tecnológico ha requerido de cuantiosos fondos para financiar la investigación y el desarrollo.

En el mundo prevalece una polarización sin precedente que ha llevado a plantear la existencia de una pérdida gradual de conexión para ciertas regiones y países respecto del mundo desarrollado. "Según se dice, la construcción del nuevo mundo global se caracteriza justo por la creciente interconexión de sus miembros; no obstante, los datos del intercambio comercial de manufacturas en escala mundial muestran un panorama muy diferente. En efecto, sólo los 24 países de la OCDE pudieron, de 1980 a 1990, elevar su participación, además de otros 11 en desarrollo; por el contrario, de casi 150 naciones de éste último grupo la participación se redujo, mientras que la de un centenar de los más pobres disminuyó al mínimo, cuando ya era de por sí baja." (Kuri, 2003, 12).

Mercado mundial de bienes manufacturados: cuotas relativas por grupos de países				
	Exportaciones		Importaciones	
	1980	1990	1980	1990
Países industrializados (24)	62.9	72.4	67.9	72.1
Grupo de los Siete: Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Inglaterra, Italia y Canadá	45.2	51.8	48.2	51.9
La triada (Estados Unidos, Europa y Japón)	54.8	64.0	59.5	63.8
Países en desarrollo (148)	37.1	27.6	32.1	27.9
Países más dinámicos (11)	7.3	14.6	8.8	13.5
Países más pobres (102)	7.9	1.4	9.0	4.9

Fuente: R Petrella "Globalization and internationalization: The dynamic of the Emerging World Order", en R. Boyer y D. Drache (EDS.), Status Against Markets. The Limits of Globalization, Routledge, 1996, p. 17

Por regiones, las de Asia Pacífico, Europa occidental y América del Norte concentran los intercambios comerciales, además de ser las más dinámicas de 1970 a 1990, en particular la primera. Proyectando esta situación, Petrella señala que "Si esta tendencia continúa los siguientes veinte años, la participación de África, América Latina, Rusia y Europa Centro-Oriental (39.2% del comercio mundial en 1979 y 26.4% en 1990) se podría reducir a 5% en 2020. Eso es reconexión y tal es la nueva división internacional entre el creciente mundo global integrado y los fragmentos cada vez mayores excluidos de la Triada." (Petrella, 1996, 80-81).

En la distribución de la renta se señala actualmente (1998) que el 20 por 100 de la población se apropia aproximadamente de más del 80 por 100 de la renta mundial, puede también afirmarse que el 75 por 100 de la población mundial sólo consume el 25 por 100 de la energía producida, lo que revela la magnitud de la desigualdad. (Rallo y Romero, 1998, 56).

La participación de África en las exportaciones mundiales descendió a la mitad en 1996 respecto al volumen de 1985. Del mismo modo, América Latina había perdido el 14% de su participación

durante el mismo periodo (5.6% a 4.9%), mientras que Europa occidental incrementó su participación en el comercio mundial de 40.1% a 44,6%. (OMC, 1997).

“Los sacrificios de la mayoría de estos países para incorporarse en la mundialización económica –los severos programas de ajuste y una apertura comercial indiscriminada– han limitado su participación en los frutos del desarrollo, lo que obliga necesariamente, a la vez que atender sus insuficiencias estructurales, a repensar el proceso de globalización, que si bien es irreversible en su actual etapa, no tendría porque ser tan excluyente como lo ha sido hasta hoy.” (Kuri, 2003, 12).

En este sentido, es cada vez mayor el malestar de los ciudadanos ante las insuficientes iniciativas de los gobiernos para resolver los problemas sociales en una situación de plena movilidad de los capitales. La desaparición de toda barrera a los movimientos de capital es un fenómeno nuevo, al menos en sus actuales dimensiones, y tales consecuencias no sólo no se han producido, sino que el crecimiento promedio de la economía mundial en las dos últimas décadas ha sido notablemente inferior al de los 25 años anteriores, y las turbulencias de los mercados han tenido efectos devastadores desde 1977 en el sur de Asia, Rusia y América Latina. “La promesa no se ha cumplido.” (Paramio, 2001, 18).

### *3.4 Cambio de valores culturales*

La globalización no sólo es económica y comercial, es tan bien ideológica y cultural. Al lograr entrar en la mente de los individuos se influye en sus pensamientos y opiniones. Esta influencia se manifiesta en los nuevos patrones de conducta, en la modificación de las actitudes y en la sustitución de los valores y tradiciones originales por los de fuera. Basándose en el desarrollo tecnológico, la informática y las telecomunicaciones se difunden estereotipos y valores sobre la cultura moderna y postmoderna enfocados básicamente a una sociedad mercantilista y de consumo diseñado, establecido y promovido por las grandes empresas transnacionales

en las que el modelo básico a imitar es el estadounidense. La vida estadounidense contemplada en películas, revistas, libros, programas de televisión, etcétera, es difundida al resto de los Estados. Estos nuevos patrones sociales son asimilados, sobre todo por las nuevas generaciones, rompiendo o modificando la cultura y valores tradicionales del lugar.

Cuando los Estados se abren a los modelos de las oligarquías en sus distintas vertientes; política, económica, jurídica y cultural, además de dejar de autodeterminarse y perder su soberanía, su independencia y libertad, se genera una especie de turbulencia mental en la que los valores en el interior de cada país se transforman al mezclarse con los elementos externos generando así, una situación de confusión y cambio. Esta situación da pie a que otros comportamientos penetren en los distintos Estados y éstos sean influenciados por los principios oligárquicos de la sociedad de consumo. Se despierta el deseo, la ambición y la codicia, la pasión por tener dinero y bienes materiales a costa de lo que sea. La persona se transforma hacia un individualismo egoísta exorbitante.

Algunos pensadores como Frederic Jameson, Zygmunt Bauman, Jean Francois Lyotard, H. T. Engelhard, David Lyon o Alasdair MacIntyre, coinciden en señalar que dadas las características de las sociedades contemporáneas vivimos en la era de la sociedad postmoderna.<sup>8</sup> En este tipo de sociedad hay una ruptura con la tradición así como una permanente transformación guiada por la idea de cambio y progreso. En esta nueva sociedad existe la motivación por el futuro y la expectativa de lo nuevo y la innovación. La sociedad postmoderna es una sociedad turbulenta con una nueva composición de fuerzas en la que los valores se mezclan y nacen nuevas formas de ser sin que terminen de morir las existentes. En la sociedad posmoderna los individuos atraviesan una crisis de valores, escepticismo, confusión, vacuidad, hedonismo, entre otros.

<sup>8</sup> Para una mayor comprensión de lo que es la postmodernidad se sugiere revisar las siguientes obras: *La condición postmoderna* de Lyotard; *Postmodernidad* de David Lyon; *Teoría de la postmodernidad* de Frederic Jameson así como *Ética y postmodernidad* de Zygmunt Bauman.



Esto nos ha llevado a una sociedad en que la mentira, el robo, la corrupción, (por la ambición del dinero), el adulterio, la soledad y la depresión son características cada vez más evidentes.

Para los posmodernos la ética ha muerto dando paso a que los diversos antivalores sean liberados e incluso puestos de moda. Como por ejemplo la especulación. Al romper con la tradición y el pasado se rompe también con la educación. Se pierde el respeto por la naturaleza, por los elementos que nos dan vida rompiendo así el equilibrio ecológico.

Jameson retrata en palabras la situación del hombre posmoderno al decir: "El cuadro de Edward Munch, *El grito*, es una expresión canónica de los grandes temas modernos de alienación, la anomia, la soledad, la fragmentación social y el aislamiento, un emblema casi programático de lo que solía llamarse la época de la angustia." (Jameson, 1996, 33).

En la sociedad posmoderna se fomenta el individualismo y el anhelo por poseer. Por ello rompen esquemas, patrones establecidos y formalidades. Se venera el consumo. Es la sociedad de consumo en la que la moda cobra un papel importante. El individuo posmoderno es un consumidor compulsivo de imágenes, sonidos y marcas.

Se exaltan los deseos mediante todos los sentidos. El hombre se mueve por símbolos, consume símbolos. La vida posmoderna está llena de espectáculos, los *talk shows* televisivos son una muestra de ello. Se duda de todo lo establecido, de la política, del arte, incluso de los valores éticos. En la nueva sociedad todo es volátil, hay que cambiar, no profundizar. Con la globalización el individuo deja de ser una persona que pertenece a una comunidad para ser atravesado por múltiples comunidades y costumbres a lo largo de su vida.

En las sociedades posmodernas hay un fatalismo social, una crisis de identidad, un prolongado espacio de duda, un pesimismo desorbitado. Se duda hasta de la conveniencia de vivir. Se busca la manera de llenar el vacío generado por el exceso de escepticismo y la pérdida de la fe tradicional. Paradójicamente, el no creer en nada, el vacío espiritual provoca que se busque algo en qué creer dando paso a una proliferación de nuevas religiones y sectas.

En suma, el individuo modelo por excelencia, ideal como resultado de la globalización económica y comercial, es el consumista y cuyo primordial afán es el dinero.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El juego de la mundialización es completamente desigual, los países que imponen las reglas tienen todas las ventajas para ganar, mientras que el resto de los Estados, los perdedores, son perjudicados al debilitar sus instituciones políticas, sus leyes, sus recursos naturales, sus valores sociales, sus familias y su cultura. Dicho de manera literaria, el lobo feroz disfrazado de caperucita, o tal vez, la manzana hechizada para dormir a la princesa (la ciudadanía).

Una vez que la globalización penetra en un Estado le fractura, divide y absorbe sus riquezas, lo desarma dejándolo además confuso, con una constitución fragmentada y en manos de poderes “no constituidos” de la economía global. Los grandes consorcios de las principales oligarquías engullen por todo el mundo a empresas públicas y privadas generando un asombroso proceso de centralización y concentración de capitales. Los efectos que genera el proceso de globalización, los cuales se acentúan cada vez más, son indicadores fiables y evidentes de que es un modelo profundamente injusto y desigual para los Estados. Quienes pregonan las bondades de la globalización son obviamente los capitalistas, sus ideólogos y, por supuesto, los aprendices en materias afines.

El principio en el proceso de globalización de la economía que se implanta a paso firme es la obtención de las ganancias por encima de los costos humanos. Esta política ha afectado negativamente a la calidad de vida alrededor del mundo, incluso se está convirtiendo en una amenaza para la paz entre los Estados. La teoría política señala, y la historia lo demuestra, que cuando se acentúa tanta riqueza y pobreza brotan necesariamente síntomas de injusticia, violencia, revueltas, guerras. El liberalismo del siglo XIX tuvo sus repercusiones en las guerras del siglo XX.

Las expectativas que se puedan plantear respecto de la situación actual visualizan una situación delicada e inestable. Los principales países promotores pueden verse envueltos en las inestabilidades de los Estados en los que actúan, y ser víctimas del monstruo que han creado. Una muestra de ello es la crisis generada por el sistema bancario estadounidense en el mes de septiembre de 2008 y cuyos efectos arrastraron a las economías del resto del mundo. Paradójicamente, frente a la idea imperante del libre mercado, ha sido la intervención estatal la salvadora de esta situación. Este hecho ha generado fuertes cuestionamientos a la ideología neoliberal, incluso entre sus mismos partidarios, mientras que algunos líderes políticos hablan de la necesidad de una refundación del capitalismo.

La corrupción es el elemento que engrasa la maquinaria de la mundialización, lo que a su vez ha generado que este vicio se extienda a distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo y sea una característica de la sociedad contemporánea. La complicidad en el avance de la globalización radica por tanto en los gobernantes e ideólogos que le secundan al verse beneficiados.

Contrario a las ideologías y premisas promovidas desde fuera es necesario reflexionar y mirar hacia el interior de cada Estado a fin de recuperar y recordar a los gobernantes la responsabilidad que tienen ante su pueblo así como los fines de todo gobierno. Los Estados no tienen necesariamente que ajustar todas sus formas de actuación conforme a las directrices de los mercados. Cada nación tiene la libertad de desarrollar y mantener su propio modelo social y cultural y respetar el desarrollado por otros países. Hacer valer el respeto a las tradiciones y principios políticos mediante la educación, la ética y los valores. Ningún país debe renunciar a su cultura autóctona.

Cuando el Estado deja de intervenir en la economía el desorden se manifiesta y el mercado comienza a reinar, esto es, a mayor intervención del mercado más debilidad estatal. El Estado debe recuperar su autoridad, su capacidad de mando, para poner en orden a los mercados. Como dice John Gray "La verdad es que

los libres mercados son criaturas engendradas por el poder estatal y se mantienen sólo mientras el Estado es capaz de impedir que las necesidades humanas de seguridad y de control de riesgo económico encuentren expansión política.” (Gray, 2000, 30). El Estado debe intervenir para equilibrar los mercados globales con la estabilidad social.

A fin de que los Estados débiles se fortalezcan es importante contar con sus mejores hombres para gobernar. Esto significa que deben poseer capacidad para el mando, lealtad para con su gente y a la Constitución establecida, así como poseer sentido de virtud y justicia. La confianza en los gobernantes sólo será posible si éstos demuestran principios de ética pública. La ética es una poderosa herramienta en política y es el Estado quien a su vez representa la máxima eticidad. Un gobierno puede estar legitimado en la medida en que defienda y promueva la ética pública.

La sociedad de mercado presiona fuertemente para que los gobernantes asuman principios y actitudes de gerente privado. Para los Estados cuyos gobiernos, sean denominados de izquierda o de derecha, están en manos de empresarios y comerciantes, o son influidos en sus decisiones políticas por éstos, el interés público importa poco. Su ambición les ha llevado a olvidarse de ciudadanos que han votado por ellos y viven en la pobreza careciendo de los derechos básicos de una política de bienestar. Estos gobiernos son *maquiavélicos*, en todo el sentido de la palabra, al ocultar la realidad e inventar pretextos que justifiquen las políticas neoliberales, sacrificando no sólo la calidad de vida de sus ciudadanos sino la vida misma.

El siglo XXI comenzó con un panorama poco alentador en el mundo respecto al bienestar del ser humano. La vuelta a valores planteados por los clásicos es una propuesta digna de tener en cuenta y practicar. Corresponde a nuestra generación establecer pilares para rescatar la dignidad del hombre.

Ante este panorama es necesario plantearse: ¿serán los Estados capaces de fortalecerse ante el empuje e intervención de las oligarquías promovidas mediante el fenómeno de mundialización?

Tal vez uno de los beneficios de la globalización sea el nacimiento de una sociedad civil a escala mundial que comienza a hacerse presente en diversos foros internacionales para negociar asuntos como la condonación de la deuda de los países más pobres, los derechos humanos, nuevas formas de integración regional o vías novedosas de participación.

El proceso de globalización no tiene marcha atrás, no se puede detener ni mucho menos revertir, la mezcla e intercambio de valores es ya una realidad, por lo que es necesario rescatar lo positivo de cada aspecto, en lo económico, en lo político, social y cultural. En palabras de Vaclav Havel: "El ídolo de la soberanía estatal debe disolverse inevitablemente en un mundo que conecte a la gente, sin importar fronteras, mediante millones de vínculos de integración que vayan desde el comercio, las finanzas y la propiedad hasta la información: vínculos que comuniquen una variedad de nociones universales y patrones culturales (...) Nuestro destino está unido en uno solo donde todos, nos guste o no, padecemos todo lo que ocurre en él." (Havel, 1999).

En un sistema económico globalizado en el que predominan los principios del tener, el placer y el anhelo de poder acompañados de un individualismo exorbitante, resulta poco atractivo el tema de la ética. Su establecimiento no es fácil porque implica que tanto individuos como grupos renuncien a un estilo de vida, aún más arraigado cuando sus privilegios o intereses personales proceden de prácticas basadas en antivalores. De ahí que la introducción y / o aplicación de instrumentos éticos requiera de un esfuerzo múltiple.

En el marco de la globalización resulta de vital importancia destacar el criterio ético en política y en los asuntos de gobierno a fin de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses contribuyendo al bien social, es decir, no perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos.

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor

responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Es un poderoso instrumento de poder político, un motor del desarrollo humano. No obstante, también existen corrientes que se han aprovechado de la ética para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos y beneficiando a intereses específicos, tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa o una ética neoliberal. Existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de ética acompañado de determinada ideología. La globalización permite la llegada de valores externos de carácter económico-comercial ajenos a las distintas realidades nacionales, generando confusión y duda en los servidores públicos, estimulando la codicia en el cargo al querer comerciar con los servicios públicos a fin de obtener ganancias adicionales. El valor del espíritu de servicio está siendo sustituido por el interés económico.

En la medida en que se mejoren o perfeccionen los valores de políticos y funcionarios de alto nivel en los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, a nivel nacional, estatal o local, estos principios podrán reproducirse “en cascada” hacia los distintos niveles jerárquicos. Y viceversa, funcionarios de escalas jerárquicas medias y bajas podrán actuar como dique frente a posibles pretensiones deshonestas de sus superiores. Los políticos al ser figuras públicas y encontrarse en la mira social y mediática, deben ser ejemplo a emular en todo acto que realizan.

Una definición más amplia sobre el concepto de ética pública sostiene que ésta no se limita a los asuntos de gobierno sino que abarca a los sectores privado y social. Cuando se fomenta la ética en los diversos sectores del Estado y se establecen los mecanismos de ayuda para apoyar a los Estados más débiles, se estarán construyendo los pilares de una ética global. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADDA, Jacques (1999), *La globalización de la economía*, Madrid, Editorial Sequitur, 1ª Edición en Castellano, 234 p.
- ALTVATER, Elmar (2000), "El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica", *Revista Zona Abierta*, No. 92-93, pp. 7-60.
- Associated Press (2006), "Informe secreto abre nuevo frente de batalla sobre Irak en EEUU", 27 de septiembre.
- BAUMAN, Zygmunt (1998), *Globalization: the human consequences*. Cambridge, Polity Press.
- CAMACHO Ballesta, José A., y Mercedes Rodríguez (2003), "Servicios y globalización", En *Revista de Comercio Exterior*, México, enero, Vol. 52, N° 1, pp. 13-22
- DAN Schiller (1999), "El mundo renovado: las telecomunicaciones y globalización"; En: García Selgas, Fernando, *Retos de la postmodernidad*, Madrid, Editorial Trotta.
- EICHENWALD, Kurt, "¿Acabarán los capitalistas con el capitalismo?" En: *El País*, España, Suplemento Domingo, julio 7, 2002.
- FERNÁNDEZ, Alberto, J. (2001) "Globalización y Estado de bienestar", En: *Revista Internacional de Sociología*, N° 30, pp. 63-84
- GARCÍA Selgas, Fernando (1999), *Retos de la posmodernidad*, Madrid, Ed. Trotta.
- GLANTZ, Margo (1991), "Las nuevas corrientes niegan al hombre como tal al hacer de la economía y la tecnología los únicos motores del mundo", En: *Gaceta UNAM*, México, Noviembre 18, p. XVI.
- GRAY, John (2000), *Falso amanecer*. Los engaños del capitalismo global, Editorial Barcelona, Paidós.
- GUNN, Lewis (1996), "Perspectivas en gestión pública", En: *Lecciones de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 41-45.
- GUZMÁN, Joaquín y Antonio Rallo (1998), *Estructura Económica Mundial*, Mc Graw Hill, Madrid.
- HANS – Peter, Martin, y Schumann Harald (1998), *La trampa de la globalización*, Madrid, Taurus.
- HAVEL, Vaclav (1999), *Discurso ante el parlamento canadiense*, Hansord, abril.
- HUGUES, Owen (1996), "La Nueva Gestión Pública", En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, pp. 103-132.
- JAMESON, Fredric (1996), *Teoría de la postmodernidad*, Madrid, Editorial Trotta.

- KURI Gaytan, Armando (2003), "La globalización en perspectiva histórica", *Revista de Comercio Exterior*, México, enero, Vol. 52, Nº 1, pp. 4-12
- "La enfermedad moral del capitalismo" (2002), En: *El País*, Domingo, España, Julio 28.
- LAPORTA, Francisco y Silvina Álvarez (eds) (1997). *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.
- LEE, Steven (2002) "La posición de la sociedad civil ante la globalización", En *Revista de Comercio Exterior*, México, mayo, pp. 376-381.
- LYON, David (1996), *Postmodernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- LYOTARD, Jean Francois (1986), *La condición postmoderna*, Madrid, Editorial Cátedra.
- MARÍA Serano, Joseph F. *El consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* [www.fespinal.com/espinal/realitat/papa/pap46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/papa/pap46.htm)
- MONEDERO, Juan Carlos (2000), "¿Otra gran transformación? Idiotas en Brobdingnag, postciudadanos en liliput", *Revista Zona abierta*, No. 92-93, pp. 285-338.
- NAVARRO, Vincenc (2000), *Globalización económica, poder político y estado de bienestar*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_ (2000), "Globalización y democracia", En: *Revista Zona Abierta*, Madrid, No. 92-93, pp. 61-94.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de Administraciones públicas. Colección Estudios, Serie Administración General.
- OLÍAS de Lima, Blanca (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Editorial Prentice Hall.
- OMC (1997), *Annual Report*, Vol. II, Ginebra.
- PARAMIO, Ludolfo (2001), *La globalización y el malestar en la democracia*, Conferencia en el VII Congreso de la FES, Salamanca 20-22 de septiembre.
- PETRELLA, R. (1996) "Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World order", en R. Buyer y D. Drache (eds), *Status Against Markets. The limits of globalization*, Routledge.
- RALLO Romero, Antonio y Isidoro Romero Luna (1998), "La sectorización espacio funcional de la economía", en Guzmán, Joaquín y Antonio Rallo, *Estructura económica mundial*, Madrid, Mc Graw Hill, pp. 37-62.
- SAVATER, Fernando (2002), "La ética nunca ha estado a la alza pero es un ideal necesario", *Gaceta Complutense*, Junio 11, 2002.



SÁNCHEZ, Laura (2006), "Stiglitz denuncia que la globalización aumenta la brecha entre ricos y pobres", En, *Diario ABC*, Madrid, 25 de mayo.

SCHILLER, Dan (1999), "El mundo renovado: las telecomunicaciones y la globalización", En: García Selgas, Fernando, *Retos de la posmodernidad*, Madrid, Trotta, pp. 231-247.

UNCTAD, *Globalization and Development Strategies*, ONU, Nueva York y Ginebra, 2000.

## LECCIÓN 8



ÉTICA, RETÓRICA Y DEMOCRACIA

*La boca de la verdad*, de Georg Pencz (1500-1559), pintor y grabador en metal de la escuela de Nuremberg y probable discípulo de Durero. Pertenece al grupo de Pequeños Maestros. Visita Italia repetidas veces. Graba principalmente temas, religiosos, clásicos y retratos. En: *Grabados Nacionales de la Biblioteca Nacional (siglos XV–XV)* (1997), Madrid, Tomo I, Ministerio de Educación y Cultura, p. 454

# ÉTICA, RETÓRICA Y DEMOCRACIA

*No sabe hablar quien no sabe callar.*

Pitágoras

*¿No sabes acaso que la mentira es odiada por todos los dioses y hombres?*

Platón

*Para saber hablar es preciso saber escuchar.*

Plutarco

*Las espadas hieren el cuerpo pero las palabras el alma.*

Proverbio Árabe

*A pregunta rápida, contestación lenta.*

Proverbio italiano

*Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad.*

Aristóteles

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la retórica en la vida política y su papel en el juego democrático. En un primer momento se muestran algunas de las características básicas de esta disciplina así como las dos clases generales de retórica, acompañadas de los elementos que las distinguen. Asimismo, se aborda la cuestión sobre la que desde antaño se preguntaban en la Grecia clásica acerca de si se debe o no hablar con la verdad en todo discurso. También se analiza al demagogo, personaje común en las democracias, de cuyo perfil se señalan algunos elementos, especificando cómo estos influyen de manera perjudicial en la vida política.

## 1. PRIMERA PARTE. ELEMENTOS PARA COMPRENDER LA RETÓRICA

La retórica tiene que ver con el uso oral de las palabras. Son las palabras las que nos dan existencia como seres humanos diferenciándonos de los animales. La palabra es el don que nos diferencia de las demás criaturas y el instrumento con el que podemos servir mejor a la sociedad y al Estado. (Heredia, 1999, 17-18). Las palabras producen actos, ahí radica su poder. En la palabra se encuentra el origen tanto de la esclavitud como de la libertad. Es libre aquel que no se tropieza con las palabras, aquel que puede circular sin estorbos por el lenguaje. De ahí la frase: "Se es esclavo de lo que se habla y amo de lo que se calla" pues, las palabras, una vez dichas no pueden borrarse.

La lengua acompaña al hombre en su historia, ha estado presente desde las antiguas civilizaciones. En Occidente, el relato bíblico comienza cuando Dios crea el mundo a través de la palabra: "Hágase la luz y la luz se hizo". Los siete días de la creación están dominados por la palabra. En la cultura oriental, Tzu-Lu pregunta a Confucio: "Si el duque de Wei te llamase para administrar su país, ¿cuál sería la primera medida? El maestro dijo: <La reforma del lenguaje>" (González, 1979, 12).

En el uso del lenguaje existen varios tipos de individuos:

- El que tiene la virtud o don de palabra de forma innata (orador).
- El que tiene la virtud o don de palabra de forma innata y además se acompaña de un razonamiento lúcido (orador con pensamiento crítico).
- El que tiene la virtud o don de palabra de forma innata, se acompaña de un razonamiento lúcido basado a su vez en una formación ético-filosófica (orador, crítico y ético).

Este último es precisamente el individuo poseedor de una capacidad retórica acompañado de una formación bella y justa.

“La formación del orador no puede reducirse a la adquisición de las técnicas de la palabra sino que implica la edificación del hombre virtuoso. No puede existir un verdadero orador que no sea al mismo tiempo un hombre de bien.” (Heredia, 1999, 18).

No obstante, cabe señalar que la retórica no es patrimonio de todos sino sólo de unos cuantos. En este sentido el sabio Plutarco escribió: “El estudio y ejercitación en este trabajo como empresa difícil sólo es para los que tienen ocio y tiempo que dedicar a tales primores.” (Plutarco, *Vidas paralelas*, 294), en tanto que Marco Fabio Quintiliano escribió: “Una cosa se debe afirmar y es que de nada aprovecha los preceptos de este arte cuando no ayuda la naturaleza.” (Quintiliano, 1999, 33).

Algunas definiciones de Retórica son las siguientes. Para Sócrates, la retórica no es un “arte” sino un “ejercicio” o “habilidad”. Platón, en el Diálogo *Gorgias*, escribe:

Polo. ¿Pues qué es la retórica según tú?

Sócrates. Una especie de práctica

Polo. ¿Una práctica de qué?

Sócrates. De producir cierto agrado y placer (*Gorgias*, 462b, 8 y 462c 3 y 7).

Para Aristóteles, “La retórica es la facultad de contemplar lo persuasivo” (Aristóteles, *Retórica*, 1355<sup>b</sup>, 25-26). Para Antonio López Eire, “La retórica es el arte de conocer y manejar debidamente la fuerza del lenguaje para persuadir a un oyente” (López, 2002, 20). Para Werner Jaeger, en el arte de la oratoria, su aptitud para dar forma a un plan complejo y articulado lúcidamente, procede simplemente del natural y maduro sentido de las leyes que gobiernan el sentimiento, el pensamiento y el lenguaje, el cual lleva finalmente a la creación abstracta y técnica de la lógica, la gramática y la retórica. (Jaeger, 1978, 9).

Integrando las anteriores definiciones se entiende por retórica la disciplina que se ocupa de estudiar y sistematizar los procedimientos y técnicas del lenguaje puestos al servicio de una finalidad persuasiva acerca de cualquier asunto a tratar. Es la técnica para expresarse de manera adecuada logrando la persuasión del destinatario. Es la capacidad del bien decir, de dar al lenguaje eficacia para deleitar, persuadir o conmover. La retórica es la facultad de discernir en cada circunstancia lo admisiblemente creíble para convencer al espectador.

A quien ejerce la retórica se le denomina retórico, retor u orador, es decir, aquel que tiene habilidad para hablar, para manejar con maestría el lenguaje. El orador actúa construyendo y pronunciando un discurso con el que consigue influir y convencer al oyente. El arma fundamental del orador es el manejo del lenguaje.

La palabra, en manos del retórico, posee un poder mágico que hipnotiza. Mediante el uso de esta se puede obligar a obedecer los deseos del orador. He aquí el origen de la esclavitud o sometimiento a través del lenguaje. Al respecto, Platón escribió: "La palabra es un gran soberano que con el cuerpo más insignificante e invisible realiza los trabajos más divinos, pues es capaz de suprimir el miedo, apartar el sufrimiento, producir gozo e incrementar la piedad" (Platón, *Gorgias*).

Por su parte, Cicerón consideraba al oyente masivo como "una lira que el orador debía pulsar hablando", mientras que Fernando del Paso afirmó: "Con esas veintiocho letras se funden y destruyen imperios y famas, con ellas se escriben cartas de amor perfumadas con pachulí y se redactan, con sangre ajena, condenas de muerte [...]. Con estas letras se hacen los periódicos y las leyes, con ellas se hicieron la revolución Francesa y nuestra Constitución [...] Con las letras se da vida a las causas y a los hombres, con ellas se les da muerte." (Del Paso, 1987, 330).

Quizá los mejores discursos, reconocidos hoy como modelos fueron los que se produjeron en la Atenas clásica donde la retórica floreció junto con los debates y la libertad garantizada, tanto para el orador como para el público. En este sentido Werner Jaeger afirma:

“En este respecto hemos aprendido mucho de los griegos. Hemos aprendido las formas férreas, válidas todavía para la oratoria [...]” (Jaeger, 1978, 9). De igual manera, Víctor Hugo Méndez señala: “Independientemente de los antecedentes o paralelos que pudieran existir en otros lugares, ninguna otra civilización puede reivindicar para sí la paternidad de la retórica occidental. Los griegos clásicos dividieron la retórica en deliberativa, judicial y epidíctica.” (Méndez, 2007, 27).

Para el desarrollo de la retórica existían principios de convivencia cívico-política como eran:

- La *isonomía* (igualdad ante la ley)
- La *isegoría* (igualdad en el derecho a la palabra)
- La *parrhesía* (libertad de palabra).

Más tarde, en la Roma clásica, aparecerá la figura del “Retor” en la persona de Marco Fabio Quintiliano quien se dedicará a enseñar retórica acompañada de una fuerte formación ética. El *retor* tenía entre sus funciones enseñar Retórica pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. Quintiliano actuaba en base a dos principios: *cercanía* y *constancia*. El primer principio, cercanía, se refería a permanecer cerca de la persona a quien se influye éticamente. En este sentido, el *retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. El segundo principio, constancia, se refería a la continuidad en la formación, la perseverancia y permanencia. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo hacia las enseñanzas. En esta época cualquier retor u orador poseía un perfil que reunía al menos las siguientes características: capacidad de expresión, de argumentación, de convencimiento, de persuasión, de razonamiento con agilidad mental, elocuencia y dominio de la palabra, manejo del lenguaje no verbal, sagacidad y seguridad ante el auditorio.



### 1.1 ¿Hablar con verdad o mentira?

Una pregunta básica que se plantearon los griegos clásicos fue la de si el retórico, al estructurar su discurso y dirigirse a un auditorio, debía hablar con la verdad y la justicia. Desde entonces, y a lo largo de la historia, la respuesta a esta pregunta ha dado pie a dos posiciones: los que mienten y los que son veraces.

Para Sócrates, el orador debe ser honrado y ajustarse a la justicia, en virtud de que: “Dirigirá a las almas los discursos que pronuncie [...], y dará lo que dé y quitará lo que quite con el pensamiento puesto siempre en que la justicia nazca en las almas de sus conciudadanos y desaparezca la injusticia, en que se produzca la moderación y se aleje la intemperancia y en que se arraigue en ellas toda virtud y salga el vicio.” (Platón, *Gorgias*, 504<sup>d</sup>, 6-12 y 504<sup>e</sup>, 1-3).

Para Benjamin Constant, “el deber de decir la verdad sólo es un deber en relación con aquellas personas que tuvieran derecho a la verdad” pero esta se reserva a unos cuantos. Para Kant, “decir la verdad es un deber absoluto”. Este autor consideraba que la mentira genera una lesión que se acompaña de injusticia. “Decir la verdad en todas las declaraciones es un sagrado mandamiento de la razón, exigido con carácter absoluto y no un mandamiento limitado por conveniencia alguna.” (Kant, 1797 a, 427).

De esta manera, el debate sobre si el discurso se acompaña de verdad y justicia así como sobre la actitud del orador, propicia la existencia de dos clases de retórica. En palabras de Platón:

“Pues si hay estas dos clases de retórica, una de ellas será adulación y vergonzosa oratoria popular; y, hermosa, en cambio, la otra, la que procura que las almas de los ciudadanos se hagan mejores y se esfuerza en decir lo más conveniente, sea agradable o desagradable para los que lo oyen.” (Platón, *Gorgias*, 503<sup>a</sup>, 5-10).

Este mismo autor, en otra de sus obras escribió: “El que elogia lo justo dice la verdad mientras que quien elogia la injusticia miente” (Platón, *La República*, 591<sup>b</sup>).

### 1.2 Primera clase de retórica. Los que no dicen la verdad: enfoque negativo

En este enfoque, el retórico carece de una adecuada educación y formación ética, lo que favorece que su discurso se centre en persuadir y manipular. Se apoya en una distorsión de la verdad y la justicia para llevar al auditorio al servicio de intereses particulares. En esta clase se encuentran los demagogos y los aduladores. Bajo esta óptica la retórica es vulgar o corriente.

Ute Schmidt Osmanczik señala que para Platón, “el político real llega al poder mediante una retórica de dudosa calidad.” (Schmidt, 2002, 38).

Una característica fundamental en esta perspectiva retórica es la persuasión. Para Sócrates, la retórica “es productora de persuasión que hace creer, pero no de una persuasión que enseña con referencia a lo justo e injusto.” (Platón, *Gorgias*, 454<sup>e</sup>, 455<sup>a</sup>).

En el diálogo *Gorgias*, Platón se pregunta: “¿Qué persuasión produce la retórica y sobre que objeto?” (*Gorgias*, 454<sup>b</sup>, 1), para más tarde él mismo responder: “Si te parece, establezcamos dos clases de persuasión: una que produce la creencia sin el saber; otra que origina la ciencia.” (Platón, *Gorgias*, 454<sup>e</sup>, 6-8).

Para Antonio López Eire: “toda persuasión implica engaño, añagaza, argucia, artificio, artimaña, fingimiento, ocultación y trampa.” (López, 1996, 72).

Otra característica no menos importante en este tipo de retórica es la adulación. La cual “no se ocupa del bien, sino que, captándose a la insensatez por medio de lo más agradable en cada ocasión, produce engaño, hasta el punto de parecer digna de gran valor.” escribió Platón (*Gorgias*, 464<sup>d</sup>, 1-4).

Bajo esta clase de retórica negativa, la persuasión y la adulación constituyen elementos esenciales para la seducción del oyente. Pero dichos elementos no son homogéneos, el demagogo posee la astucia y ardid suficiente para saber generar los medios persuasivos y de adulación para cada caso, para cada público, para cada lugar y momento.

### 1.3 Segunda clase de retórica. Los que dicen la verdad: enfoque positivo

Esta clase de retórica se acompaña de ética y de filosofía. Así la retórica persuade a los ciudadanos para que en su conducta busquen la perfección. Para Sócrates: “no hay arte de hablar ni lo habrá jamás si no está basado en la verdad” (Platón, *Fedro*, 260 e). Este autor argumenta sobre la existencia de una retórica que procura que las almas de los ciudadanos lleguen a ser buenas y justas. “Se debe usar siempre de la retórica y de toda otra acción a favor de la justicia.” (*Gorgias*, 527c, 3-4). Al respecto, Platón afirmó: “si una persona no ha filosofado suficientemente, no será capaz de hablar jamás sobre nada”. (Platón, *Fedro*, 261a). Sólo el dialéctico es capaz de pensar y hablar correctamente, por lo que el aspecto ético no puede disociarse de la oratoria.

Una estudiosa contemporánea de la filosofía, Lourdes Rojas, estudiando a Homero, señala que, bajo el enfoque positivo, el orador es un aristócrata de la palabra que posee nobleza y educación.

“Parece interesante apuntar el carácter aristocrático de la oratoria que Homero presenta, pues los dioses, los reyes y los héroes son los únicos representantes del buen decir. Por ejemplo, los reyes tienen como función no sólo pelear bien sino hablar bien. La virtud homérica exigía del hombre la belleza del cuerpo y la bondad del espíritu y, por lo demás, identificaba en una misma figura al guerrero, que buscaba el honor en el campo de batalla y al noble que poseía la virtud del bien hablar.” (Rojas, 1986, XVIII).

En el siguiente cuadro se presenta una comparación entre los dos tipos de retórica señalados.

Clases de retórica	
Enfoque negativo: Retórica mala que busca convencer con persuasión y adulación	Enfoque positivo: Retórica buena que busca la verdad y la justicia
Autores que la practicaron: Protagoras, Gorgias, Hippias, Pródico, Trasímaco, Critias y Calicles	Actores que la respaldan: Sócrates, Platón, Aristóteles, Cicerón, Marco Fabio Quintiliano
Características que las distinguen	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Tiene deficiencia éticas</li><li>• Busca convencer a como dé lugar</li><li>• Engaña al oyente</li><li>• Es demagógica, sucia, mentirosa</li><li>• Se basa en diversos antivalores: irrespeto, astucia, ardid</li><li>• Se apoya en la persuasión y la adulación</li><li>• Propaga vicios</li><li>• Se la conoce como retórica sofística</li><li>• Se basa en ocurrencias y opiniones sin fundamento</li><li>• Es ambigua, tiene deficiencias epistemológicas</li><li>• Conduce a intereses particulares</li><li>• Distorsiona la realidad</li><li>• Genera demagogos y aduladores</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se acompaña de ética y filosofía</li><li>• Se compromete con la verdad y la justicia</li><li>• Busca el bien de la persona</li><li>• Practica la justicia</li><li>• El retórico se apoya en valores: belleza, respeto, veracidad, prudencia</li><li>• Es clara, precisa, franca</li><li>• Propaga valores</li><li>• Se la conoce como retórica platónica</li><li>• Conduce al interés por el bien común</li><li>• Se respalda en conocimientos y fundamentos epistemológicos</li><li>• Al apoyarse en la realidad es verídica</li><li>• Genera individuos buenos y virtuosos</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

Ya sea bajo una clase u otra el objetivo de la retórica es moldear la opinión del destinatario hasta convencerlo. En la antigua Grecia se decía que el fin de la retórica era “conducir el alma de una comunidad a la virtud a través de las palabras”.

2. SEGUNDA PARTE. CUANDO LA DEMAGOGIA LLEGA AL PODER

Ya desde la antigüedad, los teóricos de la teoría política advertían sobre el riesgo de la abundancia de aduladores en la democracia. En esta forma de gobierno la apertura total a la tolerancia y a la libertad de expresión ha propiciado un vicio muy extendido: la

*demagogia* (del griego *-demos-* pueblo y *-agein-*, dirigir). El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define a la demagogia como:

1. Práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular.
2. Degeneración de la democracia, consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder.” (RAE, 2012).

Platón criticaba a los sofistas quienes eran maestros de retórica y se valían de sofismas, es decir, de argumentos con los que defendían lo que era falso. En el diálogo *Gorgias*, Platón dice que “con las palabras se puede envenenar y embelesar”, es decir, cautivar los sentidos del oyente.

El sofista trata de adquirir el dominio de razonamientos engañosos. Un sofista es quien utiliza el sofisma para razonar. Los argumentos sofísticos parecen ser tales pero en realidad no son más que falacias. Una falacia o sofisma es un razonamiento incorrecto que aparenta ser correcto. Es un argumento que no tiene validez ya que las razones dadas para soportarlo no están relacionadas con el tema, aunque parezcan estarlo. Sus razonamientos se apoyan en las formas de la lógica y de la teoría de la argumentación pero sólo para parecer válidas. Las falacias pretenden ser persuasivas, es decir, han de parecer argumentos sensatos para el receptor. De hecho, el oyente es convencido de que lo que escucha es cierto.

Cuando el arte de la persuasión no está al servicio de la verdad, es porque sirve a los intereses de quién habla. Y este interés es mayor cuando se une al poder político, afectando así a una comunidad. Aristóteles señaló que “Los hombres que ambicionan el poder actúan como demagogos y llegan hasta a dar al pueblo la soberanía sobre todas las cosas” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1305, 43-45).

La palabra es poder, de ahí que toda autoridad dependa de la palabra, se apoye en ella. La historia demuestra que los grandes líderes y pensadores han usado el poder de la palabra para formar, educar, transformar o dominar.

“La palabra no sólo tiene el mérito de participar en la formación de la sociedad a través de dar significación racional a la naturaleza instintiva de las relaciones, sino también de transmitir valores, creencias que servirán de antecedente previo a la conducta humana. Representa por sí sola un instrumento valiosísimo de control social y hasta una magnífica alternativa de sustitución al imperio, siempre efímero, de la violencia de la mano. La palabra, en suma, nace con el poder. La palabra es poder.” (González, 1979, 9).

En este sentido, todo demagogo es peligroso. Con la palabra en sus manos puede engañar y colocarse incluso por encima de quien sí sabe y posee conocimientos. En un debate que enfrente, por un lado, a una persona que posee conocimientos y sabe, sin ser retórico y, por otro, a un demagogo que no tiene conocimientos y no sabe pero sí domina el lenguaje, será este último quien ganará. No sólo logrará vencer sino convencer. En palabras de Manuel Villoria (2011, 10): “Las personas no siempre reconocemos el mejor argumento, tenemos permanentemente emociones y marcos cognitivos que nos condicionan; además, las personas tienen diferentes capacidades para argumentar, aunque tengan oportunidades iguales para expresarse, por lo que los más dotados para la retórica tienen mayores posibilidades de triunfar argumentativamente”.

“Los griegos clásicos, creadores de los primeros conceptos de la política, tenían en alta estima a la palabra. Así, los atenienses consideraban a la retórica como ‘la ciencia práctica’ más importante. En uno de los diálogos de Platón se afirma que la retórica da al hombre el poder de reinar sobre los hombres

y hacer de ellos sus esclavos: 'Tan grande es el poder de la elocuencia'. Ulises, arquetipo de las mejores cualidades del pueblo ateniense, afirmaba que la educación de todo ciudadano griego debe ser encauzada: "Para realizar acciones y pronunciar palabras." (González, 1979, 13).

La retórica se haya vinculada directamente con la política. Quienes ejercitan la política necesariamente hablan en público. Pero este hablar de los representantes públicos, lamentablemente no siempre se acompaña de un saber previo acompañado de formación académica. De ahí que la democracia sea un caldo de cultivo para los demagogos.

Muchos políticos experimentan el hablar en público por necesidad, sin conocimientos ni técnica retórica, actuando por y con ignorancia. Al carecer de un saber, resultado de una sólida formación académica y cultural, se expresan a base de ocurrencias, ambigüedades, contradicciones y mentiras, convirtiéndose así en demagogos.

Las principales armas del demagogo son: el manejo del lenguaje, la persuasión y la mentira. Mediante la capacidad oratoria, al hablar con elocuencia, se logra atraer la atención y voluntad de los oyentes. El espectador, al escuchar la argumentación, es persuadido a creer en lo que se le dice. El demagogo, a través del dominio del lenguaje con mentiras, poco a poco va seduciendo al espectador hasta convencerlo. Los hay que logran desarrollar una clase de poder hipnótico sobre el espectador.

La astucia es también parte del perfil del demagogo. Una de sus habilidades es la de cambiar de tema o despistar cuando le conviene, es decir, desvía la discusión hacia algún asunto que domina o en el que dispone de alguna ventaja, sobre todo cuando se enfrenta a un oponente. El demagogo no responde directamente a las preguntas ni a los desafíos. Evade las preguntas, las invierte, es un maestro de las triquiñuelas.

Gracias a su habilidad retórica, este personaje suele llevar la situación hacia falsos dilemas, haciendo referencia a una situación

en la que dos puntos de vista opuestos son presentados como las únicas opciones posibles, por ejemplo, la frase común: “Estás conmigo o estás contra mí”. Esta situación supone una definición simplista de la realidad, de esta manera se consigue evitar tomar en consideración verdaderas posibilidades.

En suma, un demagogo en política reúne entre sus características ser hábil, astuto, hablador, adulator, mentiroso y jactancioso. Puede ser incluso un actor, lo que lo define perfectamente por lo que es un politicastro, es decir: “un político inhábil, rastrero, mal intencionado que actúa con fines y medios turbios.” (RAE, 2012).

Si bien existen demagogos en diferentes ámbitos de la vida social: público, privado, social, académico, etc., el espacio por excelencia para las prácticas demagógicas es la política. En democracia, el mejor momento para que afloren los demagogos es durante las campañas políticas electorales. Es la ocasión de hacer promesas, muchas irrealizables, pero poco importa, porque de lo que se trata es de halagar a los ciudadanos. Por definición, el demagogo es un “adulator del pueblo”.

Las prácticas demagógicas se manifiestan cuando líderes políticos hacen concesiones y halagos a los sentimientos elementales de los ciudadanos, estimulando las ambiciones, necesidades, intereses y sentimientos de la población con el fin de conseguir su simpatía para llegar y/o mantener el poder. El demagogo es un experto en endulzar el oído del oyente que pertenece a un partido “atrapalotodo” o “prometelotodo”. Al respecto Platón escribió:

¿Piensas que los oradores hablan siempre para el mayor bien, tendiendo a que los ciudadanos se hagan mejores por sus discursos, o que también estos oradores se dirigen a complacer a los ciudadanos y, descuidando por su interés particular el interés público, se comportan con los pueblos como con niños, intentando solamente agradarlos, sin preocuparse para nada de sí, por ello, les hacen mejores o peores? (Platón, *Gorgias*, 502e, 4-9).



Es conveniente destacar que el papel que desempeñan los demagogos causa un efecto dañino a la sociedad. El ciudadano, al hartarse de tantas mentiras y promesas sin cumplir por parte de los políticos, termina por no creer ni a los políticos ni a los partidos. Esta situación genera apatía y desencanto por participar en los procesos electorales y, por supuesto, en la política. Esto da paso libre a nuevos demagogos, mentirosos y corruptos, ampliándose así el círculo vicioso.

Tras las elecciones, una vez comprobado que las cosas siguen igual, que no hay cambios, los ciudadanos reconocen que fueron usados, que los partidos sólo juegan con ellos. Es entonces cuando se genera la sensación de haber sido engañados, de impotencia, de frustración, de no ser representados verdaderamente. Esta situación es peligrosa pues genera resentimiento y odio que, más allá de la apatía, puede tornarse en violencia.

Debido a las prácticas demagógicas surgen candidatos de bajo perfil, campañas sucias, procesos electorales amañados, fraude, trampas, compra de votos, llenado de urnas, rasuramiento del padrón electoral y clientelismo electoral.

Algunos de los elementos de la demagogia señalados se sistematizan en el siguiente cuadro.

Antivalores que practica el demagogo	Efectos de la demagogia	
	En la ciudadanía	En el ámbito electoral
Astucia / Maña Adulación Calumnia Encubrimiento Engaño	-Apatía por participar -Desconfianza hacia las instituciones políticas -Desencanto por la política	-Surgimiento de candidatos de bajo perfil -Campañas políticas negativas con descalificaciones -Juego sucio en el proceso electoral (antes, el día de la elección y en los resultados)
Falsedad /Fraude Habladuría Hipocresía Insinceridad Mentira / Embuste/ Falacia Ocultamiento Opacidad Seducción Simulación	-Frustración -Sensación de ser engañado -Sensación de impotencia -Resentimiento y odio que puede tornarse en violencia	Prácticas corruptas: -Fraude -Compra de votos -Llenado de urnas -Rasuramiento del padrón electoral -Clientelismo electoral

Fuente: Elaboración propia

La historia muestra numerosos ejemplos de demagogia política en el escenario internacional, desde Adolfo Hitler seduciendo y convenciendo a los alemanes de ser la raza superior hasta George Bush acusando a Irak de tener armas de destrucción masiva, lo que condujo al derrumbe de todo un país.

En el caso mexicano son ejemplos los siguientes: a) Siendo presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), prometiendo acabar con la corrupción mediante una renovación moral de la sociedad; b) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), declarando que había terminado con el problema de la deuda externa del país; c) Pedro Aspe, Secretario de Hacienda en el gobierno de Salinas (1988-1994), declarando que “en México la pobreza es un mito”; d) Vicente Fox, estando en campaña política en el año 2000, declarando que “resolvería el problema de Chiapas, del movimiento zapatista, en 15 minutos”; e) Felipe Calderón, siendo candidato a la presidencia en 2006, afirmando: “para que vivamos mejor seré el presidente del empleo”.

También en periodo de campañas políticas se forman equipos de asesores para los candidatos de los partidos con el fin de generar propuestas que sean atractivas para la ciudadanía. De esta manera se clasifica a esta por: *edad* (jóvenes, adultos, ancianos); *género* (hombres, mujeres, homosexuales); *agrupación de sectores profesionales* (obreros, campesinos, empresarios, etc.); *posición económica* (ricos, pobres, clase media).

Gran parte de las propuestas de los candidatos son meras ocurrencias, ambiguas e imprecisas. Son propuestas generales, muchas utópicas, imposibles de cumplir, sin señalar los mecanismos, la metodología, el plazo o la fuente de ingreso. Los asesores fabrican “slogans” de campaña. Son ejemplos los siguientes: “Él tiene la solución”, “Él sí sabe cómo hacerlo”, “Vota por un ecologista, no por un político”, “Piensa en grande”.

Aunado a lo anterior, se utilizan de forma intensiva técnicas provenientes del marketing y la publicidad enfocadas a la personalización de los candidatos, por lo que a las democracias contemporáneas se las ha calificado de *sistemas demagógicos*

*mercantilizados*. Otra expresión común es la de *demagogia mediática*, en razón de la importancia y uso de los medios de comunicación a través de los cuales se engaña y manipula la opinión pública.

Es de señalar que los demagogos no son personajes exclusivos de las democracias, también en las dictaduras están presentes. En estas los demagogos justifican los golpes de estado y la imposición de sistemas no democráticos. Ya desde la antigüedad los teóricos de la política señalaron que la demagogia llevada al extremo es peligrosa al instaurar un régimen autoritario o tiránico que elimina a toda oposición. Los demagogos, arrogándose un derecho divino, sienten que son los únicos con capacidad para guiar a su pueblo, velar por los intereses de las masas o defender a la nación. La historia demuestra que una vez en el poder, omiten la representación del pueblo e instauran una tiranía o dictadura personal.

Cuando los demagogos se posicionan en los diversos poderes públicos todo el Estado se corrompe, creándose un mundo ficticio basado en mentiras. Cuando la demagogia se une al poder se practica la injusticia, el nepotismo, la ineptitud, el despilfarro, en suma, se multiplican las prácticas corruptas. El hecho de que demagogos ocupen puestos de representación popular es grave porque, al ser figuras públicas, se convierten en referentes para los miembros de los diferentes sectores de la sociedad. Concentran la mirada de colegas de partido, compañeros de trabajo, de aspirantes a política, de jóvenes y niños tornándose automáticamente en maestros de la corrupción.

### 3. REFLEXIONES FINALES

Para Platón la actividad retórica no se puede realizar más que dentro del ámbito de la ética. La ética del individuo está en relación con la ética de la sociedad. La verdadera retórica no trata de agradar sino de procurar el mayor bien a los ciudadanos. En sus propias palabras: "Quien tiene el propósito de ser realmente orador ha de ser justo y conocedor de lo justo" (Platón, *Gorgias* 508<sup>c</sup>, 1-3).

El reto se haya en identificar y obstaculizar la función del demagogo, en impedir que asuma el poder. Para ello serán necesarias acciones como las siguientes:

a) Establecer diques a los candidatos a puestos de elección definiendo un perfil con requisitos básicos, entre ellos, poseer valores éticos.

b) Impulsar la clase de retórica sana acompañada de la veracidad de las palabras. Octavio paz decía que “La corrupción de la conducta de los seres humanos se inicia por la palabra. La corrupción de las palabras es la fuente de toda corrupción. Cuando las palabras se corrompen, la sociedad se corrompe. Una nación comienza a corromperse cuando se corrompe su sintaxis” por lo que un uso adecuado de las palabras da pauta a una buena sociedad.

c) Combatir la ignorancia mediante la educación, pues aquella es la raíz de muchos de los males del ser humano.

“Terminareis por descubrir que la causa de la destrucción de los reinos [...] no fue la cobardía [...] sino que los destruyó su impericia en todo lo demás y, en especial, la ignorancia de las cosas más importantes en los asuntos humanos.” (Platón, *Leyes*, Libro III, 688 °).

Dicha educación debe ser impulsada en gobernantes y ciudadanos. Al respecto, Séneca escribió: Conviene que el custodio de las leyes y el gobernante de la ciudad, en la medida en que pueda, con palabras y estas las más suaves, tutele los ánimos de forma que les persuada a cumplir con su deber, y concilie en su corazones el anhelo de lo honesto y de lo justo [...] (Séneca, *De la Cólera*, Libro I, 6, 3).

Impulsar la educación en la ciudadanía conlleva un pensamiento crítico. De esta manera el individuo podrá desenmascarar al demagogo. Una educación verdadera es un freno a la demagogia.

[...] los que han sido correctamente educados llegan a ser en general buenos, no debemos desvalorizar en absoluto la educación, en la convicción de que es el más importante bien que

los hombres mejores pueden adquirir.” (Platón, *Leyes*, Libro I, 644<sup>a</sup>).

No obstante, hay personas que no fácilmente identifican la falsedad de las afirmaciones que escuchan. Cuando esto sucede nos encontramos ante una evidente manipulación de la opinión pública a través de los encantos del lenguaje. Alejo Carpentier escribe en *El Siglo de las Luces*: “Cuidémonos de las palabras hermosas, de los mundos mejores creados por las palabras; no hay más tierra prometida que la que el hombre pueda crear por sí mismo”. En este sentido conviene también recordar lo afirmado por Eurípides: “¡Qué dolor que las acciones no tengan voz, para que no sean nada los hábiles de palabras!”.

En las democracias contemporáneas existe una tolerancia y permeabilidad a la falsedad, a la mentira, a las prácticas demagógicas. Sabemos que los políticos mienten y no pasa nada. Se solapa la mentira.

Para saber si alguien miente hay que comprobar lo enunciado con evidencias tomadas de la realidad. Para ello se requiere un mínimo de ética, cultura política y valores democráticos. El ciudadano está en su derecho de pedir a quienes ejercen el poder político la responsabilidad de ser verídicos y transparentes, sobre todo si se quiere gozar de la confianza, reconocimiento y aceptación ciudadana.

El derecho a la verdad es un valor universal que conviene recordar una y otra vez hasta que quede bien asimilado con el fin de estar alertas ante la presencia de un demagogo. La *veracidad* es una virtud ética que acompaña a la retórica junto a la *franqueza* y la *sinceridad*. En este sentido Platón afirma: “En la situación actual parece que necesitamos un hombre osado que honrando de manera notable la franqueza, diga lo que le parece ser lo mejor para la ciudad y los ciudadanos y ordene en las almas corruptas lo conveniente y en armonía con el régimen político en su conjunto, contradiciendo los deseos más violentos, sin tener ninguna ayuda humana, sino obediendo sólo a la sola razón.” (Platón, *Las Leyes*, Libro VII, 835<sup>c</sup> y <sup>d</sup>).

## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (2010), *Retórica*, México, UNAM, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 187 p.
- \_\_\_\_ (2007), *Retórica*, Madrid, Alianza Editorial, Colección Clásicos de Grecia y Roma, 316 p.
- BERISTAIN, Helena y Gerardo Ramírez (2010), *Espacios de la retórica problemas filosóficos y literarios* (compiladores), México, UNAM, 384 p.
- DEL PASO, Fernando (1987), *Noticias del imperio*, México, Editorial Diana, 670 p.
- HEREDIA Correa, Roberto (1999), "Prologo", en: Marco Fabio Quintiliano, *Institución Oratoria*, Conaculta, Colección Cien del Mundo, pp. 13-24.
- GONZÁLEZ Llaca, Edmundo (1979), *Las palabras y el poder*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Humanidad, 18 p.
- JAEGER, Werner (1978), *Paideia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1151 p.
- KANT, Immanuel (1789), *Metafísica de las costumbres (Metaphysik der Sitten)* (1797), Trad. esp. *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 1989.
- LÓPEZ Eire, Antonio (2002), "Retórica y lenguaje", en Helena Beristain (comp.), *El Abismo del lenguaje*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- \_\_\_\_ (1996), *Esencia y Objeto de la retórica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filológicas.
- MARCO Fabio Quintiliano (1999), *Institución oratoria*, México, Conaculta, Colección Cien del Mundo, 630 p.
- MÉNDEZ Aguirre, Víctor Hugo (2007), *La persuasión en la utopía platónica*, México, IIF-UNAM, Colección de bolsillo No. 31, 100 p.
- PAZ, Octavio (2003), *El arco y la lira*, México, Fondo de Cultura Económica, 305 p.
- PLATÓN (2008), "Gorgias", en *Diálogos IV*, Madrid, Biblioteca Clásica de Gredos, pp. 23-145.
- \_\_\_\_ (2007), "Fedro" en *Diálogos III*, Madrid, Biblioteca Gredos, pp. 287-409.
- REAL Academia Española, Diccionario en línea <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el día 17 de marzo de 2012.
- ROJAS Álvarez, Lourdes (1986), "La oratoria en Grecia", en *Lisias contra Eratóstenes*, México, UNAM, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana.

SCHMIDT Osmanczik, Ute (2002), "El político como pseudo-filósofo", Kleos 4.

VILLORIA, Manuel, *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI*, Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 de noviembre de 2011, 25 p.

## LECCIÓN 9



EL PERFIL ÉTICO DE LOS CANDIDATOS  
A PUESTOS DE REPRESENTACIÓN  
POR ELECCIÓN POPULAR



*Hércules y Cerbero.* Anónimo alemán del siglo XVI. Grabado que expone el duodécimo y último trabajo de Hércules. Euristeo, rey de Micenas, ordenó al héroe que le trajera el can Cerbero el cual custodiaba las puertas del infierno. Dicho can era un perro monstruoso de tres cabezas y cola de serpiente. Hércules lo venció con sus propias manos y lo llevó vivo ante Euristeo. Cuando Euristeo lo vio llegar se metió corriendo en una tinaja y dio la libertad a Hércules, el cual volvió a poner al can Cerbero en la puerta del infierno, el lugar que le correspondía. En: *Grabados Alemanes de la Biblioteca Nacional (siglos XV–XV)* (1997), Madrid, Tomo I, Coedición Editorial Electa y el Ministerio de Educación y Cultura, p. 97.

# EL PERFIL ÉTICO DE LOS CANDIDATOS A PUESTOS DE REPRESENTACIÓN POR ELECCIÓN POPULAR

*La alabanza inapropiada de la riqueza es causa de la incultura.*

Platón

*El problema no es para mí el de si tenéis derecho a hacer miserable a vuestro pueblo, sino el de saber si no es vuestro interés hacerlo dichoso.*

Edmund Burke

*La exigencia ética está en el corazón de la política democrática moderna.*

Sami Naïr

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda la importancia del perfil de los candidatos a puestos de elección popular. Se presentan dos tipos de perfil, uno deficiente e inadecuado y otro idóneo y óptimo. En el primer caso se analizan diversas conductas de candidatos con bajo perfil quienes se acompañan en su desarrollo de vicios, antivalores y prácticas corruptas que afectan a los procesos electorales de los sistemas democráticos. En el segundo caso, se presentan las cualidades idóneas para elevar la calidad del perfil de los representantes públicos. De esta manera, es posible avanzar hacia una profesionalización política que a su vez conduzca hacia una democracia ética que sienta las bases para la construcción de un buen gobierno.

## 1. EL NACIMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

A lo largo del siglo XX, el liberalismo se consolidó a nivel mundial generando una forma de estructurar la vida económica de la

sociedad: el capitalismo. Las democracias modernas de los últimos doscientos años han nacido acompañadas de los principios de la economía liberal: individualismo, codicia, avaricia, anhelo de riqueza y deseos de poseer. Estos principios han arraigado en el estilo de vida de la sociedad actual y se han afianzado en el nuevo modelo económico dando origen al desarrollo de la teoría política contemporánea apoyada en el Estado de Derecho.

A lo largo de las revoluciones holandesa, inglesa, norteamericana y francesa y luego de los conflictos del siglo XIX en el resto de Europa, una vez que el modo de producción capitalista ha quedado definitivamente implantado en Occidente, se formula la nueva teoría política típica de la burguesía bajo la forma de teoría del Estado de Derecho.

Como sabemos, el modo de producción capitalista implica, en lo esencial, como elementos característicos, la propiedad privada de los medios de producción, la existencia de un mercado libre no interferido en el que los agentes entran en relaciones privadas y también libres y el acento puesto, lógicamente con todo lo anterior, en el principio de la libertad individual. Tal es, en consecuencia, la teoría política que se formula, como teoría del Estado liberal.” (García, 1989, 176).

Los principios del liberalismo se han mantenido a lo largo del desarrollo del capitalismo y siguen vigentes en las democracias burguesas contemporáneas aunque ahora bajo el nombre de neoliberalismo. Dichos principios se desarrollaron en un primer momento en el sector privado para en un segundo momento cobrar fuerza en el sector público y social, cubriendo así los sectores generales de un Estado.

El amor excesivo por el dinero en la sociedad capitalista es una causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a la vida democrática. De ahí que las democracias contemporáneas sean, en sí, democracias corruptas.

Algunos politólogos caracterizan a las democracias contemporáneas con el adjetivo de “burguesas”, argumentando que estas surgen como resultado de las principales revoluciones burguesas.

La teoría del Estado liberal señala que para que una democracia moderna sea considerada como tal, debe poseer los siguientes rasgos: 1) Sufragio efectivo universal masculino y femenino; 2) Elecciones libres competitivas, periódicas y correctas; 3) Más de un partido; 4) Fuentes de información distintas y alternativas (Uriarte, 2008, 97-98).

Un análisis exhaustivo de cada uno de los rasgos anteriores pone en evidencia la operación de múltiples prácticas corruptas. La existencia del voto inducido, comprado o coaccionado, el clientelismo político, el financiamiento ilegal de los partidos así como la manipulación de la opinión pública son ejemplos de la clara falta de limpieza en los procesos electorales, lo que hace que el juego democrático sea sucio.

## 2. VICIOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Las democracias basan su legitimidad en los procesos electorales. El consultor internacional de Naciones Unidas, Rafael López Pintor, señaló en el *IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales* realizado en la Ciudad de México en 2012 que “Todo proceso electoral es fraudulento, sencillamente porque lo que se juega es mucho: el poder político, y todo lo que de ello se deriva.” De ahí que el anhelo de poder, el afán por ganar a como dé lugar, motiva a hacer trampa, a jugar sucio. Cuando las elecciones son sucias, el fantasma del fraude aparece y con ello la desconfianza de la ciudadanía así como la apatía y la falta de interés de esta.

Dependiendo de cómo haya sido el proceso electoral, se cuestiona también al área o institución (cuando existe) encargada de organizar las elecciones. Cuando la crítica es muy fuerte y la duda permanece, se genera una crisis institucional.

Ante esta situación, se hace importante y urgente establecer medidas que pongan límites a las conductas indebidas de los diversos actores políticos que participan en el juego democrático, creando normas y organismos para evitar y controlar las prácticas corruptas.

Estudiosos de los asuntos electorales como Michael Alvarez, Thad E. Hall o Susan D. Hyde, publicaron en 2008 la obra *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. En ella sistematizaron una serie de experiencias de procesos electorales en el que muestran las prácticas corruptas más comunes que tienen lugar en el periodo preelectoral, durante el día de las elecciones y a lo largo del recuento de los resultados. Dichas experiencias las sistematizan en los siguientes cuadros:

Cuadro 1. Ejemplos de acciones precisas para manipular las elecciones
Periodo preelectoral
<ul style="list-style-type: none"><li>• Existencia de candidatos sin registro</li><li>• Prohibición de inscribirse a determinados candidatos y partidos</li><li>• No actualización de listas electorales, lo que genera listas parciales de votantes</li><li>• Mal uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos</li><li>• Restricción de voto a ciertos sectores de la población</li><li>• Violencia e intimidación durante las campañas</li><li>• Financiamiento ilícito de las campañas políticas</li><li>• Medios de comunicación controlados por el Estado (mordaza)</li><li>• Intimidación o acoso a los medios de comunicación</li><li>• Comisiones u organismos de la organización electoral partidistas</li><li>• Uso de sanciones legales contra los candidatos de oposición</li><li>• Encarcelamiento de candidatos de oposición</li></ul>
El día de las elecciones
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inseguridad en las votaciones</li><li>• Alteración del material electoral (rotura de los sellos de las urnas)</li><li>• Existencia de varios individuos dentro de la cabina de votación</li></ul>

- Boletas pre-marcadas en las cajas adjudicadas
- Mayor número de boletas que el número de votantes registrados
- Menor número de boletas en relación a los votantes registrados
- Existencia de urnas fuera de las casillas electorales
- Recolección de las credenciales para votar el mismo día o antes
- Carrusel de votos
- Compra de voto (en dinero o en especie)
- Acarreo de votantes
- Voto múltiple
- Votantes con identificación a los que no se les deja votar
- Entrega de más de una boleta a cada persona
- Votantes con credencial caducada
- Muertos que votan
- Violencia e intimidación contra los votantes
- Grupos intimidatorios dentro y fuera del colegio electoral
- Interferencia de personas ajenas al proceso electoral
- Urnas electorales robadas
- Urnas extras
- Destrucción de votos (anulaciones)
- Durante el conteo, falta de transparencia para los observadores
- Falta de transparencia en el conteo
- Falsificación y/o alteración de los resultados
- Invalidación de votos de la oposición de forma arbitraria

#### Publicación de los resultados

- De forma paralela, se anuncian resultados cuyas cifras difieren del resultado oficial
- Cambios en los resultados oficiales que se publican en relación a los registrados por los observadores el día de la elección
- Ocultación de los resultados oficiales
- Rechazo del candidato perdedor a aceptar los resultados
- Grandes discrepancias entre el número de boletas distribuidas y el cómputo oficial de votación
- Violencia del gobierno contra protestas

Fuente: R. Michael Alvarez, et. al., (2008), *Election Fraud, Detecting and deterring electoral Manipulation*, Brokings Institution Press. Washington, D.C.

Cuadro 2. Ejemplos de irregularidades en la elección cuando la intención de manipulación no es clara	
Periodo preelectoral	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Intento de poner restricciones a los observadores internacionales</li><li>• Obstáculos en el proceso de acreditación a los observadores nacionales</li><li>• Inequidad en los tiempos de los medios de comunicación</li><li>• Normas electorales que favorecen a un candidato</li><li>• Interpretación controversial de las leyes electorales</li><li>• Falta de un poder judicial independiente</li><li>• Falta de transparencia en el proceso de planeación electoral</li><li>• Falta de procedimiento para quejas relacionadas con la elección</li><li>• Falta de financiamiento para las elecciones</li><li>• Falta de capacitación para funcionarios de casilla</li><li>• Excesivos requisitos para el registro del candidato</li><li>• Selectiva aplicación de la ley para ciertos candidatos</li><li>• Falta de transparencia en la lista nominal</li><li>• Boletas cuyo diseño implica a ciertos grupos una barrera para votar (analfabetos o minorías lingüísticas)</li><li>• Propaganda electoral cerca de la casilla</li><li>• Diseño inadecuado de mamparas que impiden asegurar el secreto del voto</li><li>• Institución electoral parcial hacía un partido</li></ul>	
El día de la elección	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Voto de menores de edad</li><li>• Problemas en la verificación de la identificación</li><li>• Problemas con la tinta indeleble</li><li>• Voto por familias</li><li>• Funcionarios de casillas partidistas</li><li>• Desigualdad de representantes de partidos políticos en la casilla</li><li>• Entrega de boletas a individuos que no están en las listas electorales</li><li>• Materiales electorales perdidos</li><li>• Desorganización en las casillas</li><li>• Durante el conteo, falta de observadores electorales y/o de representantes de partidos</li><li>• Durante el conteo, relleno de las actas oficiales con lápiz</li><li>• Urnas inseguras</li><li>• Inconsistencias en la interpretación de los procedimientos propios de la jornada electoral</li></ul>	

Periodo postelectoral
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema ilegal parcial y corrupto para resolver las disputas electorales</li> <li>• Protestas postelectorales</li> </ul>

Fuente: R. Michael Alvarez, *et. al.*, (2008), *Electtion Fraud, Detecting and deterring electoral Manipulation*, Brokings Institution Press. Washington, D.C.

Existe un amplio círculo perverso en torno al acceso al poder que da origen a una creatividad ilimitada de ideas para influir, seducir y captar el voto de la ciudadanía. Esta situación provoca que la maquinaria de la corrupción se mantenga viva, dinámica, actualizada, en expansión. Para colmo de males, esta forma de acceso al poder repercute en todo el sistema político y de la administración pública y, en consecuencia, afecta a todos los ámbitos de la vida de un Estado: político, social, económico, cultural y familiar.

Ante este panorama y, para evitar que el poder político sea visto como un sistema de botín, es necesario romper con el círculo de vida de la corrupción política. Para ello, se requiere comenzar a deshacer la maraña de la misma por algún sitio. Una propuesta concreta comienza por atender al perfil de los aspirantes a representantes públicos en una contienda electoral.

### 3. LOS CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS REALES

Dada la actual expansión de la corrupción a nivel mundial y su introducción en las diversos sectores del Estado (público, privado, social), en los diversos poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) así como en los diversos niveles de gobierno (nacional, federal, estatal, municipal o local), ya no es posible ignorar la importancia de un perfil ético en las personas que participan de lo público.

Para que una democracia sea madura y de calidad requiere incorporar instrumentos éticos en su funcionamiento. Los ámbitos indispensables en los que hay que poner énfasis son: a) los procesos electorales; b) la operación interna de los partidos políticos y, c) la determinación del perfil de los candidatos a puestos de elección.



Cuando en las democracias contemporáneas quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. Se gobierna entonces para unos pocos o para un sector económico y social concreto. Dicha situación conduce al deterioro del Estado. Al respecto, el filósofo Platón, escribió:

“Cuando los pordioseros y necesitados de bienes privados marchan sobre los asuntos públicos, convencidos de que allí han de apoderarse del bien; cuando el gobierno se convierte en objeto de disputas, semejante guerra doméstica e intestina acaba con ellos y con el resto del Estado (Platón, La República, 521 a).”

La ausencia de requisitos éticos en el perfil del aspirante a los cargos de elección favorece a la proliferación de prácticas corruptas una vez en el cargo. Bajo estas circunstancias, el ideal de la democracia, que se materializaría en el bien común así como en una vida buena para la comunidad política, resulta impracticable.

Si bien la democracia permite la participación de todo ciudadano en la vida política, siempre que se transite por los canales establecidos (ser ciudadano y postulado por un partido político), no es un sistema político perfecto, porque se acompaña de muchas deficiencias, entre ellas el descuido de la ética en el perfil de los candidatos.

La apertura excesivamente generalizada de acceso a los cargos públicos permite que individuos faltos de principios y de una cultura política y ética básicas lleguen al poder. Esta situación da paso a personas incompetentes, oportunistas e ignorantes de política: cantantes, actores, deportistas, animadores (*showmans*), hasta bailarines de *strip-tease*. Peor aún, se da libre acceso incluso a aquellas personas que llevan una vida deshonesta o perversa: ladrones de cuello blanco, pedófilos, asesinos, prostitutas, narcotraficantes.

Este tipo de personas, una vez en el poder, genera la desacreditación de la política a través de conductas deshonorosas. Esta situación la describe muy bien el Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa:

“Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible.” (Vargas Llosa, 2003, 13).

Ello es así desde que Ronald Reagan, quien fuera actor profesional, alcanzó la Casa Blanca e incorporó a la vida pública una serie de instrumentos del mundo del espectáculo. A partir de entonces, las apariciones públicas de los candidatos se planean en términos visuales y emocionales. Las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. El papel mediático es vital. Los famosos han reemplazado a los estadistas.

Lo que las campañas venden son, sobre todo, imágenes, no contenidos. Se acabaron los tiempos en que aquellos que gobernaban eran los mejores. Hoy gobiernan los maestros del espectáculo, los demagogos mediáticos.

Algunos casos de personajes y situaciones grotescas que han sucedido en política son los siguientes: a) El caso de la actriz porno Ilona Stallere, nacida en Hungría y nacionalizada italiana, mejor conocida como “Cicciolina”, la cual fue elegida parlamentaria en 1987; b) En las elecciones para gobernador del Estado de California, Estados Unidos, en octubre de 2003, compitieron: un luchador de sumo, un surfista profesional, una actriz porno así como una estrella de Hollywood que obtuvo finalmente la victoria: Arnold Schwarzenegger, elegido el 7 de octubre de 2003 y reelegido en 2006; c) El expresidente ecuatoriano Abdala Bucaram, de comportamiento excéntrico, siendo presidente, ofrecía conciertos musicales acompañado de su grupo denominado “Los Iracundos”. Bucaram era conocido popularmente como “el loco” y fue destituido en 1997 por el congreso bajo el argumento de incapacidad mental; d) Otro caso de excentricismo fue protagonizado por el

exalcalde Nueva York, Rudolf Giuliani, que en una fiesta salió de un pastel disfrazado de mujer, en concreto de Marilyn Monroe; e) Antanas Mokus, candidato a la presidencia de Colombia en 2010, siendo rector de la universidad, se bajo los calzones y enseñó el trasero en un mitin estudiantil en Bogotá; f) Gregorio Sánchez, mejor conocido como “Greg”, ex alcalde de Cancún (2008-2011) y candidato a Gobernador en las elecciones de julio de 2010 por el PRD, alcanzó fama como cantante de música cristiana y de ahí pasó a la política; g) Michel Martelly, cantante popular conocido por su nombre artístico, “Sweet Micky”, prestó juramento el 14 de mayo de 2011 como presidente de Haití. Su fama como cantante lo ayudó a alcanzar la cúspide del poder en su país natal. “Sweet Micky”, autoproclamado el rey del “compás”, es un ídolo en los barrios de Puerto Príncipe donde son famosos sus bailes movidos y sus excentricidades en escena; h) Mark Osterloh, activista político estadounidense propuso en 2006 “para estimular la participación política en la democracia americana, sortear un millón de dólares entre los votantes que pasen por las urnas, dinero que para no suponer una carga a nadie debería salir de los premios no reclamados de la lotería.” (Rodríguez, 2006).

Las elecciones se han convertido en un mercado por los votos y por los cargos públicos a los cuales se aspira tanto para salir del desempleo o de la pobreza como para incrementar la riqueza o satisfacer un anhelo de poder.

El 25 de junio de 2009, en México, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, dio a conocer los resultados de una investigación elaborada por un grupo de especialistas en materia legislativa para evaluar y asignar una calificación al Congreso Mexicano. A la LX Legislatura del Poder Legislativo, en una escala de 1 a 10, se le asignó una calificación de 5.24 mientras que el resultado por Cámaras fue de un 5.2 para la de diputados y 5.3 para la de senadores.

En la realidad parlamentaria mexicana la falta de preparación académica y profesional así como la improvisación han sido una constante en las legislaturas no sólo federales sino locales. Un ejemplo de ello es el sondeo realizado por el periódico *La Jornada*

a los asambleístas del Distrito Federal que tomaron posesión del cargo en septiembre de 2009. En dicho sondeo se hicieron preguntas como: ¿Cuál es el artículo de la Constitución Mexicana que se refiere a la naturaleza jurídica y facultades del Distrito Federal? ¿Cuáles son los tipos de votación que se dan en el Pleno o en las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal según la Ley Orgánica? ¿Cuántos tipos de votaciones se pueden dar en el pleno de la Asamblea? Si bien algunas personas respondieron correctamente fueron las menos. La mayoría de los entrevistados evidenciaron un desconocimiento supino de las leyes y de los procedimientos legislativos. Fueron incapaces de decir qué artículo constitucional señala las facultades del Distrito Federal.

Otro elemento habitual en el quehacer de los diputados es el hecho de que responden a intereses de *lobbies*, convirtiéndose así en “diputados por alquiler”. El enorme crecimiento de consultorías y empresas que remuneran a los diputados se ha convertido en un problema en los parlamentos. Los parlamentarios, contrario a la función para la que fueron electos, se convierten en una especie de empleados de empresas que persiguen el beneficio de sus clientes, dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En contraposición a la elevación educativa de los políticos, existen en pleno siglo XXI, casos extremos en los cargos públicos como los de personas que no saben leer ni escribir. En el año 2000 se publicó la siguiente nota: “De los 2 429 presidentes municipales que hay en el país (México), 15% de ellos son analfabetos y el 60% apenas concluyó la primaria” (*Reforma*, 3 de marzo de 2000). En México, hay presidencias municipales en algunos estados del país en las que el presidente municipal y sus funcionarios desconocen por completo los fundamentos básicos de la función pública. Esta situación no es exclusiva de los ayuntamientos rurales, se repite en algunos diputados locales y federales, incluso en Gobernadores y Secretarios de Estado que carecen de conocimientos políticos o ni siquiera cuentan con alguna formación profesional.

El jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, decía, refiriéndose a algunos parlamentarios mexicanos, que no sabían escribir ni expresarse y que se debería agregar al artículo 55 constitucional el siguiente párrafo: "Para ser diputados, además de los requisitos actuales, se requiere haber cursado, cuando menos, los estudios de bachillerato".

#### 4. GOBERNANTES INCOMPETENTES Y CORRUPCIÓN DE LA SOCIEDAD

La ausencia de un perfil definido para candidatos a puestos de elección, aunado a los vicios en los procesos electorales, propicia que los vencedores en las elecciones sean propensos a las siguientes circunstancias: a) Ignorar los elementos básicos de la ética y de la cultura política; b) Carecer de valores de servicio público; c) Carecer de profesionalismo y capacidad para el cargo; d) Mostrar deslealtad a la constitución y a la comunidad política; e) Actuar con soberbia y despotismo escondiendo su ignorancia y su temor tras la omnipotencia del cargo y el maltrato al personal; f) Guardar lealtad a un grupo o partido en particular; g) No cumplir su misión de representar a la comunidad política; h) No ver por el interés general dando la espalda a la ciudadanía; i) Realizar prácticas corruptas.

La teoría política enseña que cuando un representante público surgido de situaciones anómalas no cumple con la misión de trabajar en razón del interés general se convierte en *usurpador* del cargo, lo que equivale a decir, *politicastro*, entendiendo por éste al "político mediocre, rastrero, prepotente y corrupto" (R.A.E., 2012).

El hecho de que muchos representantes públicos sean politicastros explica la existencia de tan amplia corrupción política. Cuando una persona no digamos ya sin formación política, sino carente de una mínima educación, obtiene el poder es propensa a corromper el cargo, lo desprestigia. Saca lo peor como ser humano: abusa de la autoridad, distribuye cargos entre amigos y familiares (nepotismo), es soberbio, prepotente, acosa moral y sexualmente. Al respecto, un caso muy polémico que trascendió

a los medios en mayo de 2011, fue el de la acusación de acoso sexual e intento de violación al ex director del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Kahn, quien finalmente fue absuelto de los cargos.

La teoría política también advierte sobre los riesgos y las consecuencias de dejar que personas sin ética gobiernen: "Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal", escribió Aristóteles (*Gran Ética*, Libro I, Cap. VI). Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas con capacidad que estén por encima de sus pasiones o vicios y sean dueñas de sus actos. Seres que comprendan que "el deber está por encima del poder." (Camps, 1985, 83).

El mismo Aristóteles, en su obra *Política*, señaló que cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.<sup>1</sup> Frente a la idea de que el poder corrompe al hombre, y el poder absoluto lo corrompe absolutamente, "se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con terribles consecuencias para quienes lo sufren y para aquellos que lo ejercen" (Marcos, 1985, 117). Es el individuo sin principios rectos el que adultera la profesión política, abusa del poder para sí de manera ilimitada, dejando de ver por los demás y generando daños que pueden ser considerables. "El hombre es la más cruel de todas las fieras cuando a las pasiones se une el poder." (Plutarco, 1982, 331). Al respecto, Jenofonte afirmaba: "Los hombres de mejores cualidades naturales cuando carecen de educación son los peores." (*Memorables* IV, I).

Por el descuido de la ética en política el ser humano ha dejado de ser el animal político que definieron los griegos. La sociedad política es ahora una creación contractual, necesaria por la complejidad que ha ido adquiriendo la agrupación de individuos, pero

<sup>1</sup> En el libro *Política* de Aristóteles se califica de bestialidades aquellos actos perversos o irracionales que realizan personas en el poder.

nada permite esperar de cada uno de ellos la voluntad y espíritu de servicio que por principio evoca la ética pública.

No obstante, en sentido contrario, de personas en el poder que son déspotas, corruptas y tiranas también pueden surgir individuos buenos. Al respecto, Platón escribió:

“Los hombres que llegan a ser más perversos salen de entre los poderosos; sin embargo, nada impide que entre ellos se produzcan también hombres buenos, y los que lo son merecen la mayor admiración.” (Gorgias, 526 a, 1-3).

## 5. PERFIL ÉTICO DE LOS CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCIÓN

Ante este panorama desolador de algunos candidatos en las democracias contemporáneas, ¿es posible hacer algo? Sin duda, una de las acciones inmediatas sería retomar las enseñanzas básicas de la teoría política. Esta enseña que para el ejercicio de la política es necesaria una amplia preparación que integre educación, sentido de pertenencia y virtudes éticas. Cicerón decía que:

“Aquéllos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar [...] a estos hombres de Estado le son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza.” (Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 72).

Platón sostenía que a aquellos ciudadanos que ignoran lo que es el bien y lo que es el mal “no debe confiárseles nada relacionado con el gobierno y que hay que censurarlos por ignorantes, aunque sean eventualmente muy buenos en hacer cuentas y hayan realizado todos los estudios de asuntos muy estimados.” (Platón, *Las Leyes*, Libro III, 689 c, d).

Edmund Burke, haciendo énfasis en la gran preparación que se necesita para ocupar un cargo público, escribió: "La ciencia del gobierno que es practica en sí, y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea." (Burke, 1996, 22-23).

Para instrumentar la preparación que establece la teoría política es necesario rescatar el elemento cualitativo o aristocrático en las candidaturas a puestos de elección, estableciendo un perfil básico que contenga al menos los siguientes elementos:

1. *Conocimientos básicos de la materia.* Aristóteles afirmaba que cuando los políticos obraban mal, lo hacían por ignorancia, porque no habían tenido la oportunidad de aprender en realidad para qué sirve la política, o bien porque no habían llegado a un nivel de conocimiento que les permitiera comprender que esta es una disciplina para el desarrollo humano, que la política es un instrumento al servicio del ciudadano. Y este es el enfoque original de la auténtica política, aquella que es indisoluble de la ética. Si para realizar un trabajo de plomería, albañilería o carpintería se debe poseer un conocimiento previo, quien ocupe un cargo público precisa experiencia, compromiso y capacidad porque se asume una gran responsabilidad al tomar las riendas del destino de un país integrado por millones de individuos.

2. *Capacidad para el cargo.* Experiencia en el campo de la política. Ocupar un cargo de Estado implica tener experiencia y poseer al menos los siguientes conocimientos básicos: a) Haber estudiado las formas de gobierno así como los principios políticos de cada una de ellas; b) Conocer las diversas formas de constitución política para saber cuál es la mejor conforme a la naturaleza del Estado, respetando los usos y costumbres así como las maneras de alteración y conservación; c) Ser consciente de las formas de corrupción política y las maneras de combatirla para evitar caer en ella. "El buen legislador y el auténtico hombre de Estado no deben desconocer ni la constitución absolutamente mejor ni la que resulta ser la más perfecta en función de unas circunstancias



dadas; también es objeto suyo una tercera forma de constitución, la que depende de una condición básica pues debe estar capacitado para considerar a la vez de qué manera puede originariamente formarse la constitución dada y de qué manera, una vez establecida, puede conservarse el mayor tiempo posible. (Aristóteles, *Política*, 1288<sup>b</sup>).

**3. Lealtad a la constitución establecida y a la comunidad política.** Es necesario recordar al representante público que está para servir a la sociedad y no para servirse de ella.

**4. Posesión de virtud y sentido de justicia, esto es, de valores éticos.** Los políticos necesitan de valores éticos porque están más expuestos a la corrupción que otras personas por contar con un margen mayor de discrecionalidad en las decisiones y en el manejo de recursos. El político tiene que vencer día a día los antivalores que le rodean: la vanidad, la adulación, la mentira, la ambición así como los deseos de poder, placer y tener.

**5. No estar imputado en casos de corrupción.** Se refiere a vetar a aquellos aspirantes a los cargos que hayan estado involucrados en escándalos de corrupción.

**6. Gozar de buena fama, estima, prestigio u honor.** Consiste en que los candidatos tengan buena fama pública, ya sea como dirigentes sindicales, estudiantiles o de otros sectores, evitando así gente desprestigiada y corrupta.

Para poder lograr tener candidatos con este perfil se requiere apoyarse de las siguientes medidas:

*Incorporar dicho perfil al marco legal y normativo.* En la Ley de Partidos, en el código electoral, con un marco jurídico, el Estado obliga y se obliga a través de las instituciones responsables de los procesos electorales a la búsqueda de personas con un perfil idóneo.

*Establecer mecanismos que sirvan de filtro para depurar o eliminar a quienes no cumplen el perfil solicitado.* Un mecanismo para elevar la calidad de los aspirantes a puestos de elección pueden ser los concursos de oposición en los que el aspirante demuestre que tiene conocimientos en la materia, además de espíritu de servicio acompañado de un perfil ético.

*Implantar mecanismos que garanticen una contienda política limpia.* Los actores responsables de organizar el juego electoral (consejeros electorales, funcionarios, jueces en materia electoral) tienen que ser verdaderamente neutrales o apartidistas sin pertenecer, simpatizar ni venderse a ningún partido político durante el cargo. Cuando son parciales la función se distorsiona.

*Obligar a todo candidato a un puesto de elección así como a todo ganador en la contienda electoral a que reciba una formación básica en ética y política.* Tanto el congreso como el órgano responsable de realizar las elecciones, tiene la facultad de obligar a todos los candidatos, antes de las elecciones, a que se les forme en: “ética pública”, “valores éticos para la política”, “buen gobierno y justicia”. La formación en ética pública debe ser requisito previo para recibir su constancia de ganador en el proceso electoral. Sin este requisito, sencillamente no debería asumir el cargo. Esta iniciativa tiene por objetivo formar en los principios básicos de la ética y la política con el fin de elevar la calidad de los representantes públicos. Es necesario aprovechar los momentos pre y post electorales, para tener presente el compromiso y la responsabilidad que les acompaña, primero, al aspirar a un cargo y, segundo, al obtenerlo. De esta manera se puede conseguir que todo gobernante atraviese el filtro de la ética y, con ello, se abra una posibilidad de dignificar a la política.

*Establecer un área especializada en ética pública u oficina de ética para los procesos electorales.* Cuando se fomentan valores en los individuos existe la posibilidad de que su conducta se modifique, incluyendo la de aquellos que han llevado toda una vida de prácticas corruptas. La posibilidad de concienciar y mejorar a los candidatos y representantes públicos es posible. Por ello, la creación de un espacio institucional que fortalezca valores es del todo necesaria, por un lado, para dar un impulso en la confianza de la ciudadanía ante sus elecciones, y por otro, en aquellos casos donde existe el fantasma de fraude en los resultados electorales.

*Impedir, regular y sancionar a aquellos organismos que mediante su intromisión afecten la normalidad de los procesos electorales.* Un

ejemplo evidente son los medios de comunicación así como las empresas organizadoras de encuestas.

La integración de un perfil para los aspirantes a cargos de representación aunado a las medidas señaladas podría sentar las bases para aspirar a tener individuos interesados por el bien de la comunidad o bien del Estado, tal como expresó Platón al decir:

“En ningún tipo de gobierno (justo) aquel que gobierna, examina y dispone lo que a él le conviene, sino lo que conviene al Estado, para el cual emplea su arte y, con la vista en este y en lo que a este conviene se adecua, y por este dice todo lo que dice y hace todo lo que hace.” (Platón, *La República*, 342 e).

## 6. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS POLÍTICOS

El rescate y puesta en práctica de los elementos anteriores conduciría a la profesionalización de la política y, en consecuencia, a la elevación de la calidad de los cargos políticos. La profesionalización de la política se refiere a que los individuos posean formación, conocimientos y experiencia en esta materia. Así como para ser miembro de cualquier gremio o asociación profesional (médicos, arquitectos, ingenieros) se requiere poseer conocimientos en el tema, aquellos que aspiren a ejercer cargos políticos deben contar con un mínimo de conocimientos en esta disciplina.

Por otro lado, la interiorización de principios y valores éticos permite contar con verdaderos “guardianes del Estado”, como denominó Platón a los representantes públicos interesados por la comunidad. La siguiente cita da muestra de ello:

- Querido Glaucón, ¿no necesitaremos en nuestro Estado un supervisor siempre atento a este, si queremos preservar la estructura básica de dicho Estado?
- Ciertamente lo necesitaremos y que sea lo más capaz posible.
- ¿No deberemos referirnos a quienes han de gobernar y a quienes han de ser gobernados?
- Pues está claro.

- Que los más ancianos deben gobernar y los más jóvenes ser gobernados es patente.
- Es patente, en efecto.
- ¿Y no lo es también que quienes deben gobernar han de ser los mejores de aquellos?
- Si, eso también. [...]
- Si nuestros gobernantes deben ser los mejores guardianes, ¿no han de ser acaso los más aptos para guardar el Estado?
- Efectivamente.
- Y en tal caso, ¿no conviene que, para comenzar, sean inteligentes, eficientes y preocupados por el estado?
- Sin duda.
- Y aquello de lo que uno más se preocupa suele ser lo que ama. Y lo que uno ama al máximo es aquello a lo cual considera que le convienen las mismas cosas que a sí mismo, y de lo cual piensa que, si lo que le acontece es favorable, lo será para él también; y en caso contrario, no.
- De acuerdo.
- En tal caso, hay que seleccionar entre los guardianes hombres de índole tal que, cuando los examinemos, nos parezcan los más inclinados a hacer toda la vida lo que hayan considerado que le conviene al Estado, y que de ningún modo estarían dispuestos a obrar en sentido opuesto.
- Serían los más apropiados, en efecto.
- Por eso me parece que en todas las etapas de la vida se les debe vigilar, observando si son cuidadosos de aquella convicción y si en algún momento son embrujados y forzados de modo tal que lleguen a expulsar el pensamiento de que se debe obrar de la manera que sea mejor para el Estado (Platón, *La República* 412 a, b, c, d, e).

Es importante rescatar que en la antigüedad, a quienes sólo pensaban en ellos mismos, se les llamaba “idiotas”, término que viene del griego “idiotes” y que servía para referirse a aquellos que no se ocupaban de los asuntos públicos sino sólo de sus intereses

privados. Esta actitud era mal vista ya que, en general, el ciudadano poseía un sentido de pertenencia a comunidad por lo que se sentía en la disposición moral de participar en lo público.

En la actualidad, las cosas han cambiado, y quienes deben de conservar ese espíritu por lo público que responda a la comunidad en general son precisamente los representantes públicos. Pero cuando estos se interesan más por asuntos privados o de grupo traicionan la voluntad general, la misión para la que fueron elegidos. Se convierten en diputados de alquiler, ofreciéndose al mejor postor, siendo presa fácil de los lobbies. En este sentido, el mismo Platón escribió:

“Es difícil reconocer que el verdadero arte político se ocupa necesariamente no de lo particular sino de lo común –pues lo común une, mientras que lo particular separa las ciudades– y que conviene tanto a lo público como a lo privado, a ambos si se coloca eventualmente a lo público por encima de lo privado.” (*Las Leyes*, Libro IX, 875 a y b).

En muchos países no existe una profesionalización de los cargos políticos por elección. He aquí una razón por la que no se resuelven problemas en lo político, económico, social, cultural, medioambiente, seguridad, etcétera, por mucho que los representantes públicos tengan buenas intenciones. Esta situación contrasta con el siguiente ejemplo:

“En la antigüedad, aquellos individuos que aspiraban a ocupar cargos públicos, desde temprana edad se preocupaban por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de credibilidad y confianza de la gente con la que convivían. Estos individuos, al momento de promoverse para un cargo de elección, se vestían de blanco. La razón por la que vestían de blanco tiene un carácter simbólico pues este color significa pureza, palabra que se traduce en candidez que se adjetiva con el término “cándido”, y precisamente aquél que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el

más limpio, el mejor, el más cándido. Y así, de ser un cándido se convertía en candidato.” (Diego, 2001, 126).

Un vicio llama a otros vicios, un servidor público corrupto se rodeará de gente similar para cubrir sus fechorías. En un ambiente plagado de corruptos, un hombre honesto es visto con temor y si además este cuenta con preparación y capacidad el temor aumenta por pensar que les hace la competencia. Platón sintetiza esta situación al decir: “Donde mande un tirano feroz e ineducado, si hay en la ciudad alguien mucho mejor que él, ¿no le temerá el tirano, sin poder ser jamás sinceramente amigo suyo? (Platón, *Protágoras*, 510b, 7-8, 510c, 1-2). En otra obra, el mismo autor escribió: “Cuando el que gobierna teme, no dejará nunca voluntariamente que el gobernado llegue a ser ni bueno, ni rico, ni fuerte, ni valiente, ni mucho menos guerrero.” (Platón, *Las Leyes*, Libro VII, 832 c).

En sentido contrario, cuando una persona está preparada, se rodea a su vez de gente ilustrada. Así como un valor necesita rodearse de otros valores, un individuo virtuoso se rodea de individuos virtuosos. Los representantes públicos con perfil ético y capacidad para legislar correctamente, en palabras de Platón, “deben querer que la ciudad sea en lo posible la mejor y la más feliz.” (Platón, *Las Leyes*, Libro V, 742 d).

## 7. REFLEXIONES FINALES

Un ingrediente para mejorar las democracias corruptas contemporáneas es mejorar a los representantes a cargos de representación política. Redefinir las reglas de juego y respetarlas. En este sentido, los dirigentes de instituciones encargadas de la organización y operación de los procesos electorales tienen la responsabilidad de deliberar, incorporar en el marco legal así como implementar los mecanismos necesarios para hacer del proceso electoral un juego más transparente y limpio. En esta actuación es necesario también incorporar a los partidos políticos al ser actores fundamentales en el juego político.

Se requiere comenzar por exigir que los candidatos a representantes públicos posean un perfil idóneo. Que sean excelentes, virtuosos, personas con decoro y con conocimientos de la materia.

Sin una mejora cualitativa en el perfil de los candidatos que ocupan los más altos puestos de un estado no se podrá escapar de la democracia subdesarrollada, inmadura y corrupta. Hacen falta representantes de calidad para contar con una democracia limpia que garantice el establecimiento de un buen gobierno.

Frente al nuevo milenio, bajo el contexto de un mundo en el que las disciplinas se especializan cada vez más, ya no es posible seguir haciendo *política de ignorancia* con representantes sin preparación. Mientras continúe el actual estilo de hacer política, rodeándose de amigos y familiares (nepotismo), careciendo de cultura política y ética acompañada de educación (en el sentido clásico), retrocederemos en la evolución humana, sobre todo sabiendo que hay ejemplos y caminos trazados desde la antigüedad los cuales garantizan el buen ejercicio de la política. Ya desde la Grecia Clásica Platón escribió:

“El hombre, de por sí manso, a pesar de que si obtiene una correcta educación y una naturaleza afortunada suele llegar a ser el animal más divino y manso, (pero) si no se le educa suficientemente o no se le educa bien, es el más salvaje de todos los que engendra la tierra.” (Platón, *Las Leyes*, Libro VI, 766 a).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, R. Michael, Thad E. Hall y Susan D. Hyde (2008), *Electtion Fraud, Detecting and deterring electoral Manipulation*, Brokings Institution Press. Washington, D.C., 255 p.
- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_ (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526.
- \_\_\_\_ (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- BURKE, Edmund (1996), *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 372 p.
- CAMPS, Victoria (1985), "La ética en una cultura postfilosófica", en *Leviatán Revista de hechos e ideas* No. 20, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 79-83.
- CICERÓN (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial, Colección clásicos de Grecia y Roma, 255 p.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus, 218 p.
- GARCÍA Cotarelo Ramón, y Juan Luis Paniagua (Comps.) (1988), *Introducción a la ciencia política*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 1989, 652 p.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los servidores públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 169 p.
- \_\_\_\_ (2009), *Ética para corruptos*, Bilbao, Editorial Desclée de Brower, 158 p.
- JENOFONTE (1945), *Memorables*, México, Secretaria de Educación Pública.
- MARCOS Patricio (1985), *Cartas mexicanas*, México, Editorial Nueva Imagen.
- MARINA, José Antonio (1995), *Ética para náufragos*, Barcelona, Anagrama, 245 p.
- PLATÓN (2008), "Gorgias", en *Diálogos* Tomo II, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos, pp. 23-145.
- \_\_\_\_ (2008), "La República", en *Diálogos*, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos.
- \_\_\_\_ (1999), "Leyes", en *Diálogos* VIII, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos, 499 p.
- \_\_\_\_ (1999), "Leyes", en *Diálogos* IX, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos, 362 p.
- \_\_\_\_ (2008), "Protágoras", en *Diálogos*, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos.
- PLUTARCO (1982) "Cicerón", en *Vidas paralelas*, México, Editorial Porrúa, pp. 308-335.



REAL Academia Española (2012), <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el 7 de abril.

URIARTE, Edurne (2008), *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid, Tecnos, 2008, 312 p.

ZURITA, Alonso de (1963), *Breve relación de los señoríos de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 205 p.

## Notas de periódico

"Asambleístas evidencian desconocimiento de leyes y procedimientos legislativos" (2009), en Diario *la Jornada*, México, 24 de septiembre.

"De los 2 429 presidentes municipales que hay en el país, 15% de ellos son analfabetos y el 60% apenas concluyo la primaria" (2000), en *Diario Reforma*, México, 3 de marzo.

GALVÁN Ochoa, Enrique (2012), "No se necesita aprobar examen para un cargo público", en Diario *La jornada, Columna Dinero*, México, 21 de febrero.

GONZÁLEZ Amador, Roberto "Acepta Monex que la Fepade investiga al grupo sobre transferencias al PRI" (2012), en Diario *la Jornada*, México, 13 de julio, p. 9.

GONZÁLEZ, Rocío y Raúl Llanos (2002), "A los legisladores del DF tampoco les da por estudiar", en Diario *La Jornada*, México, 20 de mayo, p. 42.

NAÏR, Sami (2011), "A dónde va la izquierda europea", en Diario *el País*, España, 14 de julio, p. 21.

"Proponen mejor solución de los servidores públicos" (1997), en Diario *Reforma*, México, noviembre 24 de 1997.

RODRÍGUEZ, Pedro, (2006) "Un millón de dólares por tu voto", Diario *ABC*, España, 25 de mayo de 2006.

VARGAS Llosa, Mario (2003) "La hora de los Cómicos", en Diario *El País*, España, 5 de octubre de 2003, p. 13.

VERA, Raúl, "Homilía en la peregrinación anual de su Diócesis de Saltillo a la Basílica de Guadalupe" (2011), en Diario *la Jornada*, México, 14 de julio, p. 8.

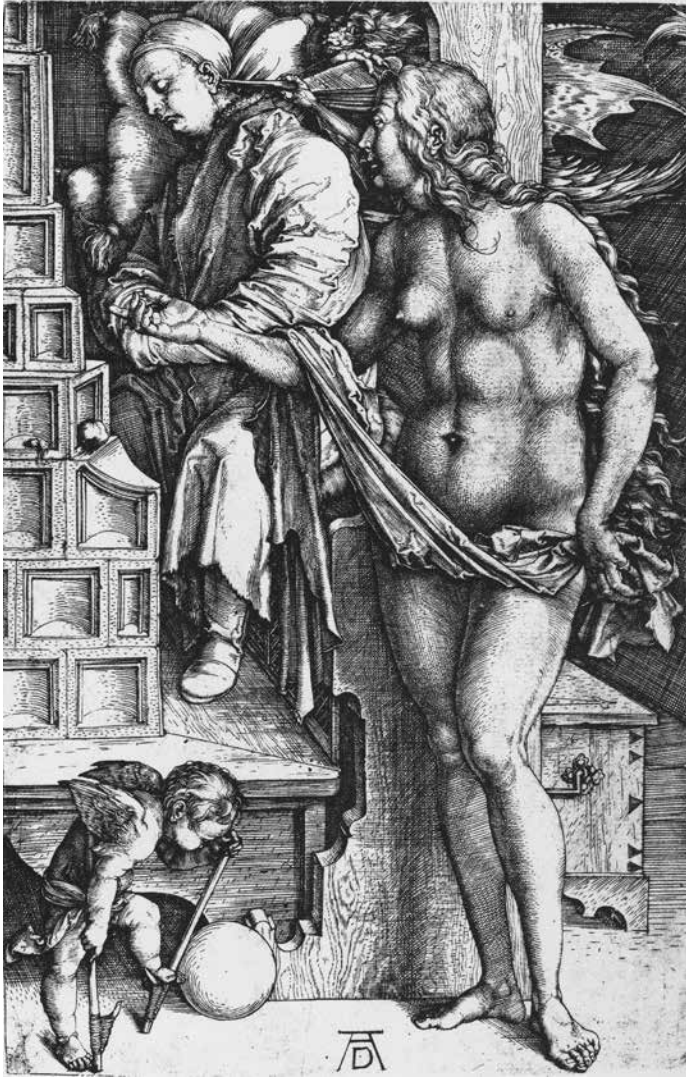
## TERCERA PARTE



# HERRAMIENTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO



## LECCIÓN 10



LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN  
DE UN BUEN GOBIERNO

Albert Dürer (1471-1528), *El sueño* (1500), en: Paul André (coordinador) (1996), *The Renaissance Engravers. Fifteenth and sixteenth Century. Engravings, Etchings and Woodcuts*, Besancon (France), Parkstone Publishers, p. 29.

# LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO

*A menos que los filósofos gobiernen en los Estados, o los que ahora son llamados reyes y gobernantes filosofen (busquen la sabiduría) de modo genuino y adecuado, y que coincidan en una misma persona el poder político y la filosofía, y que prohibiéndose rigurosamente que ambos marchen separadamente (...) no habrá fin de los males para los Estados, ni tampoco para el género humano.*

Platón, *La República*, 473 d.

*Mi corazón me impulsa a enseñar a los atenienses esto:  
que muchísimas desdichas procura a la ciudad el mal gobierno,  
y que el bueno lo deja todo en buen orden y equilibrio,  
y a menudo apresa a los injustos con cepos y grilletes;  
alisa asperezas, detiene el exceso y borra el abuso,  
y reseca los brotes de un progresivo desastre,  
endereza sentencias torcidas, suaviza los actos soberbios,  
y hace que cesen los ánimos de discordia civil,  
y calma la ira de la funesta disputa, y con Buen Gobierno  
todos los asuntos humanos son rectos y ecuanímes.*

Solón de Atenas, *Eunomía*, (Fragmento 3, 3D)

## INTRODUCCIÓN

Este texto se estructura en dos partes. Por un lado, aborda bajo el enfoque de disciplinas como la ética y la política, el concepto de “buen gobierno”, partiendo de varias definiciones y señalando algunas de sus características; por otro, se plantean una serie de lineamientos que permiten ir construyendo una cultura ética en los servidores públicos que fortalezca los principios y valores éticos.

### 1. CONCEPTOS DE GOBIERNO Y BUEN GOBIERNO

#### 1.1 La razón de ser de un gobierno

Antes de señalar qué es un buen gobierno o qué implica no serlo, se debe comenzar por definir qué son los gobiernos y cuándo, cómo y para qué surgen.

Los gobiernos son la forma de representación de los Estados, en tanto que el Estado es la forma de organización de una comunidad política. Los Estados crean cargos con funciones específicas para encomendar responsabilidades. Estos cargos tienen un grado de responsabilidad muy elevado por lo que requieren de un grupo reducido de personas capaces para su conducción. Ese pequeño grupo de personas constituye el gobierno.

El gobierno es, por tanto, la forma como se manifiesta el Estado, la realidad visible del Estado; el gobierno es, de hecho, el supremo poder del Estado.

La designación de cargos públicos para la administración de los gobiernos no es otra cosa sino el otorgamiento de honores del Estado. Los individuos que reciben dichos honores son elegidos para representar a la comunidad política, velar por su protección, trabajar para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones y, de esta manera, dar solución a la pluralidad de demandas ciudadanas. Quien ocupa un cargo público debe honrarlo y respetarlo.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la razón de ser de un gobierno es ver por el buen funcionamiento del Estado, garantizar su conservación así como cumplir con sus funciones encomendadas. Las funciones básicas de un gobierno señaladas por la ciencia política son las siguientes:

- a) Trabajar por el bien común
- b) Ejercer la justicia con equidad para todos los ciudadanos
- c) Formar ciudadanos virtuosos
- d) Garantizar el mantenimiento de la libertad
- e) Satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política
- f) Lograr la felicidad de la comunidad

Aunque todo gobierno tiene por función gobernar, algunos lo hacen bien y otros mal. Se gobierna bien cuando los elegidos, además de preparación, capacidad y vocación de servicio, poseen valores éticos como templanza, valentía, prudencia, sentido de

justicia, autoridad, sabiduría. Dicho de otro modo: son dueños de sí mismos y se comportan con ecuanimidad y madurez en todo acto que llevan a cabo.

Los autores de la teoría política clásica son claros al señalar que quienes aspiren a ocupar altas responsabilidades de gobierno deben poseer un perfil que incluya al menos tres cualidades: a) capacidad para las responsabilidades del cargo; b) lealtad para con la constitución establecida y para la comunidad a la que representan y c) virtud y justicia (Aristóteles, *Política*, 1309<sup>a</sup>, 44-46). Si quien gobierna no es temperado, ecuaníme, prudente o justo, ¿cómo podrá gobernar bien? De ahí que una condición previa para un buen gobierno sea que los individuos que lo conforman posean virtudes éticas en su plenitud, porque gobernar no es fácil, por el contrario, implica una gran preparación, incluso una preparación desde la infancia y ligada a toda la vida, como lo señala Edmund Burke al decir: "La ciencia del Gobierno, que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea porque el gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas." (Burke, 1996, 22-23).

También decían los antiguos griegos que así como para llegar a ser padre primero se tuvo que ser hijo, para ser gobernante se tuvo forzosamente que ser gobernado. Igualmente, si se fue buen hijo hay cierta garantía de ser buen padre, por lo que si se fue un buen gobernado existe mayor posibilidad de que se sea buen gobernante. Es imposible llegar a ser un buen gobernante sin haber sido gobernado porque entonces se desconocen las necesidades básicas y los requerimientos de la comunidad política.

Para gobernar se necesita una amplia preparación, acompañada de experiencia y madurez. El arte de gobernar implica un compromiso con el conocimiento, no sólo político sino también con disciplinas como la ética, la historia, la filosofía o el Derecho. Compromiso este para pocos, pues no todos tienen la capacidad y voluntad para prepararse. Sin embargo, existe una multitud de



aspirantes a gobernar que, aun incapaces y faltos de preparación, pretenden poseer virtud y se creen capaces de ocupar los cargos de gobierno. Y en ocasiones, logran ocuparlos sin merecerlos.

Los griegos decían que los conocimientos políticos son la cúspide de los conocimientos humanos y que solo se llega a ellos a lo largo del tiempo, previa dedicación y constancia. Cicerón sostenía que “los hombres que sabían de las constituciones políticas y sus cambios no eran hombres sino dioses porque esta materia es divina”.

Un gobierno bien formado tiene siempre en la mira el bien de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes. He aquí la razón de ser de todo gobierno: gobernar para la totalidad de la comunidad política, servir a la sociedad, no servirse de ella.

Es responsabilidad del gobierno buscar el equilibrio entre los diversos grupos o sectores del Estado, impedir que existan grupos que se vuelvan todopoderosos, no tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea insolencia hacia el Estado. También debe saber orientar a todas las partes hacia la sana convivencia, para lo cual es básica la ética en los gobernantes, la cual se logra a través de la educación y el fomento de valores.

Los gobiernos son necesarios pues sin gobernantes un Estado no puede existir; si nadie se preocupa de los intereses del Estado, este simplemente muere o es aprovechado por pequeños grupos para beneficio propio. Por lo tanto, se hace imprescindible la existencia de individuos aptos para gobernar y leales al Estado.

Gobernar no para todos sino para unos cuantos, a los que se privilegia, da lugar al gobierno injusto o mal gobierno el cual corrompe los fines para los que fue creado. Un gobierno injusto puede llegar a un grado tal de perversidad que coloca a los mismos servidores públicos en situaciones indignas al tener que obedecer dictados, que en lugar de beneficiar a la sociedad la perjudican. Conviene recordar aquella frase que dijera Petronio: “El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo.” (Petronio, *El Satiricón*).

## 1.2 El Buen Gobierno del siglo XXI

Una vez aclarado qué es un gobierno, y determinadas su misión y razón de ser, conviene precisar cuándo nos encontramos ante un Buen Gobierno. La primera cuestión a la que nos enfrentamos es la de identificar los criterios para poder discernir cuándo un gobierno es bueno y cuándo no lo es. Si no contamos con criterios definidos, podemos perdernos en disquisiciones gratuitas que no conducen a ningún lado. Es a través de las disciplinas de la ética y la política como se obtienen elementos clave que sirven de referentes para identificar un gobierno y poder calificarlo de “bueno” o “malo”. Dichos elementos se exponen a continuación.

Desde la antigüedad, tanto en Oriente como en Occidente los grandes pensadores fueron claros en sus enseñanzas al afirmar que el fin máximo de todo gobierno es la *felicidad* de la comunidad política.

Al respecto, Confucio escribió: “El resultado del buen gobierno consiste en que sean felices los que están próximos y en que acudan a él los que están lejos”, en tanto que Aristóteles afirmaba: “Es feliz [...] un Estado que esté bien gobernado” (*Política*, Libro VII, 1324 b, 59 y 1325 a, 1-3).

De esta manera, en aquellas constituciones donde los ciudadanos son felices hay un buen gobierno, en tanto que si existe dolor, ira, tristeza, resentimiento, nos encontramos ante un mal gobierno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Es de señalar que el concepto de felicidad puede ser relativo y dar pie a confusiones. Aristóteles, al tratar el tema, señala que es común entender por felicidad aquello de lo que se carece, se anhela o se desea; el pobre quizá entienda por felicidad la satisfacción de lo que carece mientras que el rico aquello que más anhela, es decir, la riqueza, en tanto que para el incontinente serán los placeres lo anhelado, y así sucesivamente. Para el pensador griego la felicidad de un individuo es la suma de varios elementos que abarcan tres aspectos generales: a) los bienes del alma (inteligencia, capacidad de deliberación y razonamiento así como la posesión de virtudes éticas), b) los bienes del cuerpo (gozar de todas las partes del cuerpo acompañado de salud y belleza) y, c) los bienes externos (poseer un hogar, un empleo, un patrimonio para cubrir los gastos básicos, tener pareja, familia, amigos, etcétera). La posesión e interacción de los elementos anteriores, dice el autor, da la felicidad. Para una mayor explicación de este concepto Cfr. Aristóteles: *Ética Nicomaquea*, *Ética Eudemia* así como *Magna Moral* o *Gran Ética*.

Igualmente, la teoría política clásica señala que todo gobierno debe buscar el *bien común* o bien de la comunidad política. Cuando no se procede así sino que son bienes particulares o bienes dirigidos un grupo de individuos en el poder los que se persiguen, estaríamos ante la presencia de un mal gobierno. En palabras de Villoria:

“El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, prospera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración, el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración; es decir, una administración profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo; la buena administración, eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad, y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común.” (Villoria, 2011, 18).

Otro elemento para calificar a un buen gobierno, expuesto también desde la antigüedad, es la *virtud* en gobernantes y gobernados. En el caso de los gobernados, Aristóteles escribió: “El más elevado de los fines de la ciencia política se encarga de hacer que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad capaces de realizar acciones nobles” (*Ética Nicomaquea*, 1099<sup>b</sup>, 52). Mientras que el sabio Confucio afirmó: “El que gobierna tiene que hacer que los gobernados sean rectos” (*Analectas*, Libro XII, XVII, 147).

Allí donde los ciudadanos son virtuosos existe preocupación y conciencia, sea en los mismos ciudadanos, sea en el Gobierno, por formar en la virtud; estaríamos entonces ante un buen gobierno. Aquellas comunidades en las que predominan los vicios, los males y la división son prueba de un mal gobierno. Lo que marca una y otra situación no es otra cosa sino la educación, en el sentido clásico del concepto. Que los ciudadanos posean un alto nivel de educación acompañado de valores se debe a la existencia de un buen gobierno; en contraste, el analfabetismo, un bajo nivel

educativo, un difícil acceso a la educación, servicios educativos deficientes aunado a una fuerte presencia de antivalores en la sociedad, tienen su origen en un mal gobierno.

La *virtud* en los gobernantes es imprescindible ya que “Si hay algún hombre virtuoso que es mejor que los demás hombres virtuosos del Estado, según el principio de justicia, este hombre deberá gobernar.” (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1283<sup>b</sup>, 29-32).

Por un lado, la virtud en gobernantes y gobernados consolida al Estado: “Cualquier Estado que verdaderamente se llame así, y que no sea solamente de nombre, debe atender a la virtud.” (Aristóteles, *Política*, 1280<sup>b</sup>, 11-12); por otro lado, la mejor defensa de un Estado se haya en la decidida voluntad de sus habitantes, la cual se conquista por medio de un gobierno humanitario y justo.” (Confucio, *Meng-Tse*, Libro I, Cap. IV, 174).

La *libertad* es otro elemento importante para saber si se está ante la presencia de un buen gobierno. El hombre libre es aquel que puede gobernarse a sí mismo y es capaz de dominar sus deseos por medio de la razón. Y esto no lo hace por reprimirse sino porque ha logrado colocarse a un nivel de conciencia y madurez que le permite actuar con deliberación en cada acto que realiza. La libertad, entendida como una virtud ética, va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer algunos conocimientos acompañados de educación.

Respecto a la libertad de los pueblos, la teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, a saber, riqueza y libertad (Aristóteles, *Política*, 1283<sup>a</sup>). La riqueza proporciona la autosuficiencia; la libertad concede la soberanía, autonomía e independencia. Donde existen pueblos o comunidades que gozan de libertad y la mantienen gracias a la preocupación de sus gobernantes, hay un buen gobierno; en aquellas comunidades donde se vive sometido, ya sea por los mismos gobernantes o por extranjeros, nos encontramos ante un mal gobierno. Es responsabilidad de los representantes del Estado evitar que el pueblo caiga en la esclavitud. Si un gobierno esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se

gobierna un pueblo se pretende, no que viva como esclavo, sino que sea libre.

Otro elemento que sirve de referente para saber si en un Estado existe o no un buen gobierno es la *equidad*. Que no existan diferencias marcadas entre las partes del Estado es consecuencia directa de que el gobierno se desempeña con imparcialidad; si existen evidencias que demuestran grandes diferencias de clase, desigualdad de oportunidades así como privilegios en un sector de la comunidad política, nos hallamos ante un mal gobierno.

La *justicia* es otro elemento para discernir en este tema. Allí donde los ciudadanos padecen agravios y humillaciones sin castigo, violaciones a sus derechos e impunidad, hay un mal gobierno; el respeto a los derechos y a la dignidad humana así como la justa aplicación de la ley es prueba de un buen gobierno. “La justicia y la virtud cívica son necesarias para un buen gobierno.” (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1283<sup>a</sup>, 31-33).

Cuando la *salud mental* de la comunidad es buena y esta se acompaña de sanos principios y valores (honradez, colaboración, bondad, amistad), estamos ante a un buen gobierno; por el contrario, cuando la salud mental está ausente y el rencor, el odio, la descortesía, la insolidaridad o la violencia campan por sus respetos, primando los antivalores en las conductas, estamos ante un mal gobierno.

Si los ciudadanos tienen garantizados los *mínimos de bienestar*, es decir, si el gobierno a través de sus instituciones y políticas públicas cubre y asegura las necesidades básicas para que todo ciudadano viva de forma digna: educación, salud, empleo, vivienda, alimentación y transporte, estaríamos ante la presencia de un buen gobierno; por el contrario, cuando el ciudadano carece de los mínimos de bienestar llevando una vida degradante e indigna, cuando existen familias que viven en la ignorancia, enfermas, sin techo, desempleadas y hambrientas, cuando el gobierno las abandona en su pobreza y soledad, avocándoles incluso a la indigencia, estaríamos ante un mal gobierno.

Otro elemento fundamental para saber si estamos ante un buen gobierno es la importancia concedida a una cultura de la

legalidad tanto en gobernantes como en ciudadanos, traducida en el establecimiento de leyes justas y en el respeto por las mismas. En palabras de Aristóteles: "El término <buen gobierno> debe entenderse en dos sentidos: por una parte, buen gobierno implica obediencia a las leyes establecidas y, por otra parte, implica que las leyes establecidas que los ciudadanos observan sean excelentes" (*Política*, Libro IV, 1294 a, 6-9).

Sin duda, los parámetros para lograr la calificación de buen gobierno no son fáciles. Quienes sean conscientes de todo lo que implica la política así como de los desafíos que supone gobernar, exigirán a los gobernantes que sean personas bien preparadas, competentes, con gran capacidad de lógica y raciocinio para poder enfrentarse a situaciones y dilemas verdaderamente difíciles. Cuando un Estado tiene pocos recursos, ¿a qué se debe dar prioridad? ¿a la educación o al trabajo? ¿a la salud o a la vivienda? ¿a la justicia o a la libertad? La situación se complica si, a los pocos recursos, se añade el problema de la corrupción, mediante sus múltiples facetas: desvío de recursos, derroche, patrimonialización de lo público, robo de hormiga, negligencia, etcétera.

Hay otras muchas cuestiones que se hace necesario plantear en torno a la consideración de buenos y malos gobiernos: ¿Es posible lograr la felicidad de la comunidad política sin una ciudadanía virtuosa?, es decir, ¿se puede gozar de un buen gobierno cuando la ciudadanía es viciosa y corrupta? ¿Si contamos con individuos virtuosos en el gobierno podrán estos alcanzar los fines de un buen gobierno sin las instituciones adecuadas? En sentido inverso, si contamos con instituciones ideales pero las personas que las manejan no son las idóneas, ¿se podrán alcanzar los objetivos de un buen gobierno?

Las preguntas anteriores conducen a la idea de que, en tanto que gobernantes y gobernados no logren la virtud y la ejerzan en las múltiples actividades diarias relacionadas con su misión, será difícil contar con un buen gobierno.

Por otro lado, algunos teóricos de la política contemporáneos (Habermas, Villoria, Dahl) consideran al buen gobierno en base a

dos criterios democráticos: a) la forma de llegar al poder y, b) la legitimidad que se tenga ante la ciudadanía. En el primer caso, ponen énfasis en si el acceso al poder se realizó por mecanismos legales, es decir, si se celebraron elecciones o si tuvo lugar un golpe de Estado. En el segundo caso, la legitimidad se apoya en la aceptación de la ciudadanía, lo cual, según Manuel Villoria, se corrobora a través de las encuestas.

“Un buen gobierno es el que tiene poder suficiente para controlar territorio y gobernar, mejor aún, el que consigue la aceptación de los gobernados, en última instancia el que está legitimado, no importa cómo ni por qué. Para ver si un gobierno es “bueno”, desde esta perspectiva “realista”, lo esencial en este momento histórico sería comprobar las encuestas que nos indiquen el porcentaje de confianza ciudadana que tienen los distintos gobiernos analizados.” (Villoria, 2011, 4).

No obstante, este mismo autor reflexiona y señala que no es suficiente la legitimidad para contar con un buen gobierno cuando dice: “Un gobierno autocrático y corrupto, si obtiene el asentamiento ciudadano de una u otra forma será exitoso pues está legitimado [...] Puede ser exitoso en su legitimación y ser un mal gobierno éticamente.” (Villoria, 2011, 4, 5).

Es de señalar que los criterios democráticos mencionados no necesariamente indican que se está ante un buen gobierno. Existen gobiernos considerados como democráticos que llegaron al poder mediante elecciones fraudulentas, compra de votos y manipulación de la voluntad ciudadana. Y una vez en el poder, cuentan con una serie de mecanismos institucionales para legitimarse. Trabajan con encuestadores propios, con líderes de opinión en radio, prensa, televisión, verdaderos demagogos que hacen de la mentira un instrumento de persuasión y seducción.

Existen gobiernos cuyo motor no es otro que el anhelo de poder. En estos casos, las funciones en el ejercicio de gobernar, es decir, los servicios de salud, educación, justicia, entre otros, pasan

a segundo término. Dichos servicios se dejarán de la mano si está en peligro la conservación del poder o la pérdida de los privilegios de sus miembros.

En la política contemporánea, donde predominan los gobiernos democráticos, existen malos gobiernos que se mantienen en el poder, más aún “diversos estudios demuestran que gobiernos corruptos pueden ser reelegidos.” (Jiménez, 2007).

El buen gobierno debe tener como objetivo servir a la ciudadanía, guiándose por criterios éticos universales para gobernar. Algunos autores contemporáneos coinciden en esta idea.

Para Mulgan: “Dejar el poder en manos de seres amorales es algo que las sociedades civilizadas han rechazado desde siempre. La idea de que los gobiernos tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de <mandato celestial>.” (Mulgan 2007, 11).

Para Wright: “El gobierno surge para servir al interés común, no para servirse a sí mismo a través del abuso, la opacidad o la corrupción; cuando actúa como amo daña a la sociedad y los ejemplos de ello son infinitos: los más trágicos, las numerosas guerras que por intereses dinásticos o por captura de intereses han sufrido innecesariamente tantos pueblos.” (Wright, 1964).

Para Manuel Villoria: “Hablar de buen gobierno implica hablar de algo más que de un gobierno legitimado. Implica hablar de un gobierno que hace lo que ‘debe’ hacer, que sigue una conducta virtuosa, ya sea por puro deber (deontología) o por las consecuencias positivas que busca para la ciudadanía.” (Villoria, 2011, 6).

Para Rawls: “La ética no debe buscar la verdad sino los principios razonables para nosotros, en tanto que personas libres e iguales y miembros objetivamente cooperativos de una sociedad democrática, y en función de ello, “el ‘buen’ gobierno sería aquel que actúa de forma coherente con estos principios, el que hace lo que debe hacer de acuerdo a esos principios de justicia.” (Villoria, 2011, 7).

Para Habermas: “El buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata en condiciones de libertad e igualdad, debe propiciar la deliberación



entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del país y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo.” (Habermas, 1998, 279).

Los autores contemporáneos no difieren en realidad de los principios señalados por los clásicos de la teoría política ya que, por ejemplo, afirman que el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos. El problema radica en que algunos gobiernos han asociado el concepto de felicidad únicamente a los ingresos económicos y a la posesión de bienes materiales; es el caso de los liberales, lo que ha dado paso a situaciones extremas de injusticia y desigualdad. Sin embargo, ya desde la antigüedad clásica, la ética y a filosofía enseñan que la obtención de felicidad no necesariamente es consecuencia de una mayor riqueza.

Existen diversos elementos que acompañan al individuo para que este sea feliz; la suma de todos ellos daría la felicidad. Dichos elementos son los siguientes: a) la *libertad* individual, acompañada de principios y valores (ser uno mismo); b) la familia (nuclear y extensa); c) el núcleo social (la convivencia con amigos); d) el trabajo (lo que cubriría los ingresos para satisfacción de necesidades básicas: casa, comida, transporte, etc.). La suma de estos elementos generaría la realización del ser humano. “En suma, la ciencia de la felicidad avanza y ahora la clave para el buen gobierno, desde la perspectiva utilitarista, debe ser analizar todos los factores que realmente correlacionan con felicidad e infelicidad y trabajar sobre ellos para asegurar un Estado de Bienestar social mayor y más equilibrado.” (Bruni y Porta, 2005).

Existen estudios que indican que actualmente las sociedades con estados de bienestar sólidos son las que ofrecen mayores niveles de felicidad y de igualdad del planeta; dichos gobiernos gozan además de un elemento que es fundamental: la confianza de la ciudadanía. La confianza es el aceite que lubrica las relaciones entre gobernantes y gobernados, permite que haya reciprocidad entre ambas

partes, que el Estado marche de forma íntegra, fortaleciendo el tejido social.

De esta manera, un buen gobierno se acompaña de: a) instituciones incentivadoras de integridad, b) resultados de calidad y, c) una sociedad madura, deliberativa y participativa. Al respecto, Manuel Villoria afirma: “Todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables.” (Villoria, 2011, 16), mientras que Levi sostiene que: “El buen gobierno es aquel que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tienen que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y en las instituciones representativas, así como un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas.” (Levi, 2006, 30).

Una vez definido el buen gobierno y los criterios que lo acompañan para demostrar que lo es, más allá de las definiciones conceptuales, es conveniente preguntarse cómo se construye un buen gobierno, por dónde se empieza, sobre todo dada la abundancia de gobiernos corruptos e injustos.

Si bien se debe actuar en varios frentes en esta construcción, a continuación se presenta una propuesta que comienza por los servidores públicos. Dicha propuesta es solo una parte de un proyecto más amplio estructurado en una política pública. Por lo pronto, se ofrecen algunos lineamientos para ir generando una cultura ética que fortalezca los principios y valores.

## **2. LINEAMIENTOS PARA UN BUEN GOBIERNO**

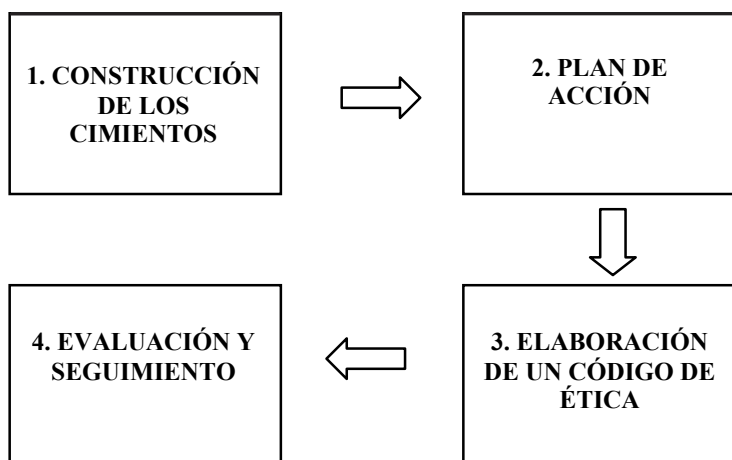
Cualquier gobierno que aspire a ser reconocido como justo o bueno debe integrar de manera imprescindible el tema de la ética y

los instrumentos que la apoyan dentro de un plan de gobierno. Si los dirigentes de un Estado desean trascender más allá de su periodo de gobierno y ser recordados de forma positiva (hay quienes son recordados en sentido negativo como pésimos, ineficientes y rateros), necesitan diseñar una *política en ética pública* que se materialice en acciones concretas. Dicha política abarca varias etapas de las cuales este trabajo aborda la primera.<sup>2</sup>

Cabe advertir que un proyecto de esta naturaleza no constituye una moda sino que se trata de un proyecto a mediano y largo plazo que precisa de la visión de verdaderos estadistas así como de una gran voluntad política que institucionalice una propuesta de este tipo.

Los pasos de esta primera etapa, destinados a generar una cultura ética en la política y en el servicio público, son los siguientes:

1. Construcción de los cimientos
2. Plan de acción
3. Elaboración de un Código de Ética o Código de Gobierno
4. Evaluación y seguimiento



<sup>2</sup> Una propuesta más amplia puede verse en el modelo titulado Sistema Ético Integral el cual se desarrolla en la obra de Oscar Diego titulada *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción de los gobiernos y administraciones públicas*, editorial Desclee de Brower.

A continuación se desarrolla cada uno de estos pasos:

### 2.1 Construcción de los cimientos

La primera etapa del proyecto tiene por objetivo sentar las bases de esta propuesta. Pilar fundamental es la creación de un *Comité de Ética Pública o Consejo Ético*, integrado por expertos en la materia. Para ello es necesario contar con personas que posean dos elementos básicos en su perfil: experiencia en el servicio público y conocimiento en materia de ética. La sola experiencia en el servicio público no basta pues podría tratarse de una persona que se desempeñó con prácticas corruptas. Por otro lado, la sola posesión de un conocimiento teórico, sin haber tomado parte de la práctica política o del servicio público, puede generar propuestas utópicas no acordes con la realidad. La combinación de ambos elementos es clave, pues permite el equilibrio necesario para ejercer propuestas claras y viables. Se sugiere que dicho *comité o consejo* no sea muy numeroso, pudiendo estar integrado por 5 o 7 individuos. La razón de que el número de personas que integren el Consejo Ético sea un número *impar* es simple: para que en las decisiones que se sometan a votación no se produzca un empate.

La creación de este comité es esencial en virtud de que será el encargado del diseño, estrategia, operación y evaluación de una política en ética pública. En la elaboración de dicha política se necesita reflexionar y tomar en cuenta las características de la comunidad política en cuestión, es decir, la cultura, las tradiciones, los valores históricos y presentes así como aquellos otros en los que se considere necesario poner énfasis.

Antes de tomar decisiones, este comité debe contar con una completa y adecuada información sobre el campo que trata, por lo cual es necesario realizar un diagnóstico integral que oriente las acciones a seguir en el desarrollo del proyecto. El diagnóstico deberá basarse en estudios de campo, mediante encuestas y entrevistas, a fin de contar con un panorama global sobre la situación de la ética pública.

El diagnóstico se dividirá en dos partes: la primera, dirigida al *interior* del servicio público, involucrando a las personas que integran el capital humano de las instituciones públicas (políticas y administrativas); la segunda se dirige al *exterior* de dichas instituciones, a la ciudadanía, la cual vota por sus representantes y acude a realizar trámites a las oficinas de gobierno, manteniendo un contacto directo y cotidiano con los servidores públicos.

La metodología aplicada a los servidores públicos incluye instrumentos cualitativos y cuantitativos.

Interna	Instrumentos cualitativos	Análisis elaborados a partir de la generación de grupos de discusión formados por servidores públicos.
	Instrumentos cuantitativos	Análisis basados en la aplicación de cuestionarios a los servidores públicos.

Para la parte externa a la administración pública, es decir, la ciudadanía, se empleará principalmente el método cuantitativo.

Externa	Instrumentos cualitativos	Análisis fundados en la aplicación de breves cuestionarios (alrededor de 10 preguntas) a quienes acuden a las oficinas de gobierno a realizar trámites, respecto a los valores detectados durante el contacto con los servidores públicos.
---------	---------------------------	--

El diseño de una política en ética pública debe precisar las metas que en ella se persiguen, señalando los tiempos así como las líneas de acción a seguir. Se debe además construir instrumentos de medición que, por un lado, describan los valores que practican los servidores públicos y, por otro, identifiquen aquellos que se omiten.

Una vez realizado el diagnóstico, los resultados obtenidos serán analizados e interpretados, sistematizados. Con la información

obtenida se obtiene la materia prima con la que realizar el diseño de una política en ética pública.

Por otro lado, los resultados del diagnóstico pueden servir para poner en marcha una o más publicaciones, documentos en forma de cuadernos que sean accesibles, prácticos, comprensibles y fáciles de leer, no voluminosos y que presenten información interpretada y verídica sobre la necesidad de participar en la operación o implementación de una política en ética pública. Dichos cuadernos serán dirigidos tanto a servidores públicos en sus diferentes niveles jerárquicos como a la ciudadanía.

Con esta primera fase, se informa a los servidores públicos sobre lo que se está llevando a cabo al mismo tiempo que se les solicita su participación en dicho proyecto. Una queja frecuente de los servidores públicos es, precisamente, que no suele implicárseles en la puesta en marcha de iniciativas y proyectos. De la misma manera, también se está informando a la ciudadanía sobre dichos proyectos, poniendo el tema en su conocimiento para su reflexión y debate.

## 2.2 *Plan de Acción*

El segundo paso tiene por objetivo desarrollar acciones tendentes a la difusión de la ética pública a través de procesos de sensibilización y capacitación de los servidores públicos. Dichas acciones, expuestas a continuación, estarían apoyadas en las tecnologías de la información y la comunicación:

- *Recopilación de materiales existentes relativos al tema.* Es de señalar que existen estudiosos dedicados a la investigación sobre esta temática como: Max Weber, Hans Kung, Aladis McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Adela Cortina, Victoria Camps, Manuel Villoria, José Luis Aranguren, Javier Muguerza, entre otros.
- *Creación de una biblioteca especializada* que recopile los siguientes materiales: a) material bibliográfico localizado en

las bases de datos comerciales sobre ética, compromiso social, políticas de buen gobierno, corrupción, transparencia. b) publicaciones digitales sobre el tema; libros electrónicos, textos de bibliotecas *on line*; c) artículos, ponencias y conferencias *ad hoc*.

- *Desarrollo de una revista especializada.* Diseñar y poner en circulación una revista científica que, por una parte, invite a profesores e investigadores a escribir sobre esta temática y, por otra, divulgue dichos materiales.
- *Edición de una antología de lecturas básicas de ética pública* que exponga los fundamentos para comprender, de manera integral, esta disciplina.
- *Publicación de nuevos materiales sobre la materia.* Iniciativas como la de convocar concursos dirigidos a investigadores, profesores o estudiantes de posgrado así como a servidores públicos de las áreas de contraloría, rendición de cuentas o acceso a la información donde se controla o previene la corrupción.
- *Donaciones de material a diversas bibliotecas.* Una vez generados los materiales especializados en la temática en cuestión es necesario hacer donaciones a bibliotecas de escuelas y universidades públicas y privadas. Quizá en un primer momento habría que poner énfasis en aquellas licenciaturas en las que se forme a profesionales de las ciencias sociales: ciencia política, sociología, administración pública, economía, derecho, entre otras.
- *Identificación de instrumentos didácticos que acompañen la estimulación en la temática.* Para auxiliarse en el aprendizaje de la ética pública convendría identificar y operar instrumentos didácticos como:
  - a) Ciclos de cine *ad hoc*
  - b) Presentaciones de libros
  - c) Conferencias
  - d) Foros
- *Realización de convocatorias para concursos de contenido audiovisual.* La convocatorias aglutinarían certámenes de producción

de cortometrajes de ficción y documental así como diseño de carteles que fomentasen valores e impulsaran a prevenir y combatir la corrupción.

- *Puesta en marcha de campañas de divulgación.* Importante en este proceso es la difusión de los materiales recopilados en materia de ética pública. Una vez generados (publicaciones, cortometrajes, carteles), se hace necesaria una campaña de difusión de los mismos, de lo contrario todo lo realizado corre el riesgo de ser ignorado, olvidado y/o almacenado. Dicha campaña se podría realizar a través de las siguientes acciones:
  - Spots en televisión y radio
  - Carteles informativos
  - Cortometrajes transmitidos en las pantallas del GEM
  - Exposiciones de carteles participantes en los diferentes concursos
  - Posicionamiento en las redes sociales a través de Facebook y Twitter.
  - Folletos informativos
  - Inserción en diarios
  - Entrevistas en radio y televisión
- *Empleo de tecnologías de la información y comunicación* para la elaboración de una página web en la que se ponga a disposición del público toda la información referente al tema. En dicha página se crearían ventanas con diversas funciones, por ejemplo:
  - *Inicio.* Contendrá la presentación de la página, la bienvenida a los internautas así como una explicación del objetivo de la misma.
  - *Biblioteca digital,* con materiales específicos sobre Ética de la Administración Pública.
  - *Ligas de instituciones afines* (nacionales e internacionales)
  - *Datos y estadísticas* sobre transparencia, medición de la corrupción, etcétera.
  - *Notificación de eventos,* noticias y crónicas de las actividades en materia de ética pública y combate a la corrupción.



- *Educación a distancia.* Enlace a la plataforma y cursos on line que integren el Programa.
- *Enlace a publicaciones y documentos* que se generen en el Programa denominado *participación ciudadana*, con un foro permanente para que la ciudadanía conozca los objetivos del Programa y tenga acceso a parte de la información generada durante este mediante las siguientes acciones:
  - \* Módulo de comunicación bilateral con la ciudadanía
  - \* Tablero de anuncios
  - \* Tablero con máximas éticas para la vida pública de autores clásicos
  - \* Espacio de participación ciudadana que incluya una línea de contacto permanente a través de foros
  - \* Programa de notas de interés: "¿Sabía usted?"
  - \* Respuestas a preguntas frecuentes
  - \* Comunicación y asesoría Virtual
- *Capacitación, actualización y profesionalización.* Las acciones a emprender se basan en el diseño de un programa que contemple cursos, foros de discusión, conferencias y talleres. Un elemento importante a desarrollar es un *Curso-taller para formador de formadores*. Debido a la escasa cantidad de especialistas formadores en ética pública y al gran número de servidores públicos existentes, es necesario formar especialistas en materia de "Ética en el Servicio" que brinden capacitación adecuada a los servidores públicos. No está por demás señalar que quien forme a los formadores deberá ser un especialista en la materia. Un curso así debe ser presencial, siendo los candidatos al mismo previamente seleccionados gracias a un perfil establecido. El curso deberá operar en forma de taller a fin de presentar dilemas y ejercicios prácticos. Es positivo contemplar a mediano plazo la posibilidad de formar más capacitadores en ética pública.
- *Capacitación semi-presencial on-line a servidores públicos.* También a mediano plazo se contempla la posibilidad de impartir formación ética en línea a través de la universidad pública, pudiendo estructurarse un diplomado o una maestría.

- *Impartición de conferencias internacionales*, pudiendo ser estas presenciales o por videoconferencia y dictadas por especialistas en el tema.
- *Organización de Jornadas de Ética Pública*. Se trata de una actividad que abarcaría un día entero y en la que participarían especialistas en la materia, nacionales y / o extranjeros.
- *Organización de un Congreso sobre Ética en el sector público*. En coordinación con la universidad pública, realizar un congreso de carácter nacional o internacional.
- *Diseñar una materia de Ética Pública obligatoria aprobada por la SEP*. Dicha materia deberá ser incorporada a los planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado de las universidades públicas y privadas.
- *Puesta en marcha de la Semana de la Ética Pública*. Varias de las actividades señaladas pueden concentrarse durante una época concreta del año. Un ejemplo sería la *Feria de valores de los servidores públicos*.
- *Premio al servidor público honorable*. Con el objetivo de motivar al *honrado*, al *honesto*, al *justo*, al *servidor público bueno*, convendría establecer un premio en varias categorías.

Es del todo necesario motivar a los servidores públicos hasta lograr la interiorización del significado y de la relevancia de poseer valores y virtudes éticas. Estas son convicciones profundas que debe ostentar el servidor público al apreciarse como empleado al servicio del Estado.

### 2.3 *Elaboración de un Código de Ética o Código de Gobierno*

La elección llevada a cabo sobre los valores que son indispensables para guiar la conducta de los servidores públicos se plasma en un código de ética o código de gobierno.

Un código de gobierno orienta o establece guías para la conducta de las personas a quienes se dirige, también define las actitudes deseables a adoptar por parte de los servidores públicos. Dichas

actitudes se fundamentan en valores, virtudes y principios éticos. Algunos códigos incluyen también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones.

El responsable de la elaboración del código ético para el gobierno de la entidad será el Comité o Consejo de Ética el cual estará integrado por expertos en ética.

De igual manera que para el diseño de una política pública es necesario realizar un diagnóstico, para la elaboración de un código de esta naturaleza se requiere un estudio sobre el asunto a tratar. Para ello, se requiere llevar a cabo una investigación que tome como referencia algunos códigos especializados ya elaborados y en operación. Se sugiere revisar los siguientes:

- *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*  
Ver: <http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf>
- *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*  
Ver: [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_es.pdf)
- *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos de Naciones Unidas*  
Ver: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano39935.pdf>

Igualmente, se hace necesario revisar una serie de documentos jurídicos como los siguientes:

- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 108, Título Cuarto, titulado: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.
- *La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, para el caso de servidores de la administración pública federal en tanto que si se trata de servidores públicos locales habría que consultar la ley de la entidad correspondiente. Por ejemplo, en el caso del estado de México

se trataría de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México*.

- El *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, publicado el 31 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

Sea cual sea la forma del código este debe reunir dos requisitos: fomentar los valores y actitudes positivas y proporcionar un criterio sólido para adecuar la conducta al buen ejercicio de la función pública. De esta manera, quien haya leído y, lo que es más importante, asimilado un código, tendrá certeza de lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente, además de permitir identificar los vicios o antivalores, establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos. Lógicamente, es esencial que el redactor de este documento tenga total claridad acerca de las categorías valor, virtud y principio para poder plasmarlas con la seguridad de que serán comprendidas.

Para que un código sea eficaz debe elaborarse con un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y estar dirigido a un público determinado (bien los miembros de un organismo concreto, bien el conjunto del servicio público).

Con el objetivo de evitar confusiones, el código debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto en cuestión y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes a los funcionarios.

Los celos o la indiferencia de los empleados públicos ante iniciativas de este tipo es susceptible de superarse mediante una estrategia de comunicación y consulta con los mismos durante la redacción del documento. La participación de los destinatarios de un código en su elaboración coadyuva sin duda en la posterior aceptación y asimilación de los valores y criterios éticos promovidos. También la adopción de medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo es un camino que evita la aplicación impositiva. Así, los contenidos de dichos códigos serán fruto de la convicción de aquéllos que van a ponerlos en práctica.

No obstante, la redacción y emisión final del código debe siempre ser elaborada por un experto en la materia.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y el fomento de valores, no son un fin en sí mismos, es decir, no basta con lograr que se elaboren y aprueben. Si la elaboración de códigos no se acompaña de una estrategia de divulgación y comunicación; cuando se quedan en el escritorio y su contenido no se traslada al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta.

Por lo anterior, todo código, una vez elaborado, debe darse a conocer. Para su divulgación es conveniente poner en marcha talleres en los que, además de adentrarse en los distintos artículos del documento, se expongan casos reales y ficticios sobre los diversos dilemas éticos a los que se enfrentan cotidianamente los servidores públicos. Obvia decir que se precisa formar a instructores que conozcan y dominen el código que se va dar a conocer. Los instructores son el elemento clave en la difusión. Sin el personal adecuado, el objetivo de estos talleres está encaminado al fracaso.

Los responsables de la divulgación del código en una institución son las áreas de Capacitación y Profesionalización, Comunicación Social así como Tecnologías de la Información del Gobierno del Estado.

Un aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Si las conductas indebidas no reciben un correctivo, cualquier propuesta de valores mediante códigos pierde su fuerza y, sobre todo, su credibilidad. Por ello, toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

## *2.4 Evaluación y seguimiento*

Para conocer el grado de avance de los servidores públicos en cuanto a su conducta y responsabilidad ética, es necesario incluir una etapa que dé seguimiento al proyecto. De este modo se puede comprobar si se avanza en dirección al objetivo planteado, que no es otro sino el de generar una cultura ética y, de esta

manera, prevenir las prácticas corruptas. Mediante la información que aporte el seguimiento es posible realizar una evaluación. Si los resultados no son los esperados, la Comisión o Consejo Ético deberá hacer los ajustes necesarios. No obstante, es de señalar, que los resultados en un proyecto de esta dimensión solo pueden ser observados a mediano y largo plazo.

“Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos, y reflexionar sobre ello, permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.” (Diego, 2009, 144).

Los lineamientos a desarrollar en esta etapa se basan en el diseño de los siguientes elementos:

- Un *Observatorio Ciudadano de ética pública* que reporte a la ciudadanía, a través de los medios, las conductas indebidas de servidores públicos e informe acerca del seguimiento y la forma de resolución de estas situaciones.
- Un *Sistema de sanciones* para ser aplicado a los servidores públicos que realicen prácticas corruptas. Como se ha señalado, cuando no se sancionan este tipo de conductas de poco sirve un proyecto de ética pública. Por otra parte, dichas sanciones serían difundidas en el Observatorio Ciudadano.
- Un *Sistema para la vigilancia de la conducta de los servidores públicos* que detecte comportamientos indebidos en el quehacer público.
- Un *Sistema de denuncias*. Establecer los mecanismos para que la población civil y los propios servidores públicos tengan la posibilidad de denunciar conductas anti-éticas en el servicio público.

### 3. BENEFICIOS DE FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA

Todo individuo que participa en los asuntos públicos debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del

gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y, por tanto, tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual debe respetar y guardar lealtad.

Lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los servidores públicos, impulsarlos a ser mejores personas y más eficientes en sus funciones. De esta manera será posible disuadirlos de llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a obtener mejores resultados en la prestación de servicios y, lo que es más importante, a recuperar la confianza ciudadana.

En palabras de Adela Cortina: "Una confianza no se logra solo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia." (Cortina, 1998,160).

Un proyecto de esta naturaleza arroja diversos tipos de beneficios.

*En los servidores públicos:*

- Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio
- Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo
- Eleva la moral y fomenta la motivación
- Crea disposición para la resolución de conflictos
- Fortalece la conciencia sobre lo público
- Forma personal responsable y eficaz en sus tareas
- Forma personal que ejercita el autocontrol
- Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores
- Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas
- Otorga madurez de juicio
- Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio
- Genera mayor responsabilidad

*En las instituciones:*

- Calidad en el servicio
- Eficiencia en el trabajo
- Mayor productividad
- Combate al derroche de recursos
- Aprovechamiento al máximo de los recursos
- Fortalecimiento de los valores y la filosofía de la institución
- Creación de identidad de grupo
- Freno a la corrupción
- Mayor alcance de los objetivos y metas
- Abandono de prácticas obsoletas
- Dinamismo y buen ambiente de trabajo
- Recuperación de la confianza de los ciudadanos

*En la ciudadanía*

- Confianza en el sector público
- Satisfacción por el quehacer del servidor público

La ética en los servidores públicos estimula la práctica de brindar ayuda a los más necesitados, a los ciudadanos que han sido víctimas de injusticia. El descuido, omisión o ignorancia en esta materia ha dado pie a la ausencia de valores y prácticas corruptas lo que a su vez ha conducido a tener gobiernos injustos y corruptos. En sentido contrario, cuando los valores son hechos principios y son aplicados por los mismos gobernantes, sin duda nos encontramos ante un justo y buen gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Editorial Aguilar, 1099<sup>b</sup>, 52.
- BRUNI, L. y Porta, P. L. (2005), *Economics and happiness*, Oxford, University Press.
- BURKE, Edmund (1996), *Textos políticos*, México, FCE.
- CAIDEN, Gerald (2001), "Tendencias actuales en la ética del servicio público", En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, México, pp. 233-252.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- \_\_\_\_ Victoria (2003), *Virtudes públicas*, Austral, Madrid.
- CONFUCIO (2002), *Los Cuatro Libros*, Barcelona, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Editorial Taurus.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los Servidores Públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- \_\_\_\_ Bautista, Oscar (2009 a), *Ética para corruptos*. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas, Bilbao, Editorial Desclee De Brower.
- \_\_\_\_ Bautista, Oscar (2009 b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- \_\_\_\_ Bautista, Oscar (2011), *Colección Cuadernos de Ética para los servidores públicos*, Toluca, Coedición entre la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- HABERMAS, J. (1998), "Derechos humanos y soberanía popular: Las versiones liberal y republicana" en Del Águila Rafael, Fernando Vallespin, et. Al, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- JIMÉNEZ, F. (2007), "El impacto de la corrupción en democracia", en J. Estefanía (ed.) *Informe sobre la democracia en España 2007*, Fundación Alternativas, Madrid, 201-229.
- LEVI, M. (2006) "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno", *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, No. 14, abril, pp. 9-40
- "MENG-TSE, los Cuatro Grandes Libros de Confucio" (2002) en Yañez, Manuel, *Confucio Grandes Biografías*, Madrid, Edimat Libros.
- Méndez Silva, Ricardo (Coordinador) (2010), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- OCDE (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París.

- OCDE (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- \_\_\_\_ (1997), *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- \_\_\_\_ (2000) "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París.
- \_\_\_\_ (2000) "Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", en *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.
- Transparencia Internacional (2010), *Barómetro Global de la corrupción*, Berlín.
- \_\_\_\_ Internacional (2000-2012), *Índice de corrupción anual, Berlín* 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
- Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México, 2005, 2007 y 2010.
- VILLORIA, Manuel (2011), *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI?*, Ponencia en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Asunción Paraguay, 8-11 de noviembre.
- WRIGHT, Q. (1964), *A study of war*, University of Chicago, Press, Chicago.



## LECCIÓN 11



INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA  
EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO

*Alegoría del buen gobierno*, fragmento de *Las alegorías del buen y el mal gobierno* (1338-1340), de Ambrogio Lorenzetti, en el Palacio Público, Sala de los Nueve, en Siena (Italia). En este fragmento puede verse, en lo alto, a la *Sabiduría* que sostiene el libro de las leyes en una mano y en la otra el perno de la balanza. Debajo de ella, la *Justicia*, sentada en un trono manteniendo en equilibrio los dos platos de la balanza en los que están representados dos genios alados. El de la izquierda recompensa al ciudadano benemérito y castiga al culpable; el de la derecha entrega una lanza a un ciudadano y echa monedas en un pequeño cofre que sostiene otro ciudadano. En la parte inferior, la *Concordia*, que entrega a los magistrados de Siena las amarras que aseguran los discos de la balanza. Los magistrados se dirigen de dos en dos en una procesión solemne a ver al rey, que simboliza el buen gobierno.

# INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO

*El peor error que podemos cometer es no hacer nada, por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.*

Edmund Burke

## INTRODUCCIÓN

En el ámbito público existen numerosas oportunidades y espacios donde ni siquiera el más estricto conjunto de controles, normas y sanciones institucionales puede garantizar que los servidores públicos actúen de forma éticamente correcta y eviten un acto de corrupción cuando realmente se lo proponen. Quienes ejercen habitualmente la corrupción despliegan su capacidad e inteligencia, sabiendo cómo actuar y ocultando muy bien su fechoría. Cuanto más avanzan en sus prácticas, mayor es su ambición llegando a desarrollar mecanismos inverosímiles y altamente sofisticados.

La sola implementación de controles externos al individuo, las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción, no disminuyen las acciones corruptas, de hecho, el incremento es cada vez mayor.

Los actuales instrumentos de control y sanción (leyes, reglamentos, contralorías, sistemas informáticos de control y vigilancia directa, procesos judiciales) no bastan para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción y convicciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público a donde hay que dirigirse para hacer factible el propio control de quién ocupa un cargo, es decir, el autocontrol. Esto sólo puede ser viable si verdaderamente se interiorizan valores. Y éstos los proporciona la ética.

No está por demás recordar que la *ética* es la disciplina del conocimiento que estudia los distintos caracteres, costumbres, hábitos

y actitudes del ser humano y clasifica los actos en convenientes (prudencia, honradez, respeto) o inconvenientes (mentira, avaricia, deshonestidad), debidos e indebidos, virtudes o vicios, mientras que entendemos por *Ética Pública* la aplicación y puesta en práctica de valores al servicio de la pluralidad de intereses. La ética en el ámbito público señala los valores deseables para ser asimilados en la conducta de las personas que realizan tareas en el espacio público. Ofrece criterios para encontrar soluciones adecuadas ante los dilemas que se presentan en el arte de gobernar.

Mediante un análisis comparativo realizado en instituciones del sector público respecto a la conducta de servidores públicos con situaciones laborales semejantes (mismo nivel en el puesto, en el horario, en la carga de trabajo, en el sueldo, en el nivel de estudios y sujetos a una misma normatividad) se observó lo siguiente: a) Unas personas que actuaban con responsabilidad, integridad y lograban las metas planteadas; b) Otras personas, algunas eficientes, que actuaban con deshonestidad y mantenían una conducta basada en antivalores y prácticas corruptas.

El análisis respecto de ambos tipos de conducta conduce a la conclusión de que *son los principios y valores* que anidan en el pensamiento de cada individuo los que llevan a actuar de una u otra manera. Cuanto más principios y valores positivos posee la persona más correctamente actúa en su cargo, y viceversa, a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación a los antivalores o conductas indeseables.

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica en poder lograr que se interioricen los valores, pero ¿Cómo lograr que aquellos políticos, legisladores, jueces, funcionarios, entre otros, que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

En el marco de las organizaciones públicas, esto puede *ser viable*, por un lado, mediante la identificación de instrumentos relacionados con la ética pública, algunos ya existentes en el escenario internacional. Otro, mediante la aplicación adecuada de una verdadera política institucional de ética pública la cual se acompaña de un conjunto de elementos inmersos en una estrategia que

involucre al mundo de la política como al de la administración pública y que integre, al menos, los siguientes elementos expuestos a continuación.

## 1. PRIMERA FASE

### IDENTIFICACIÓN DE LA ÉTICA COMO MATERIA PRIMA.

### DELIBERACIÓN, CONCIENCIACIÓN Y VOLUNTAD POLÍTICA

Paso previo e imprescindible para la implantación de cualquier modelo ético es exponer la importancia y necesidad de la ética en la función de gobierno en virtud de los efectos positivos que esta conlleva. Quienes ejercen el gobierno, los legisladores, los jueces, y quienes participan de la función pública no son una parte inerte o fría e insensible del aparato burocrático, tal como suele calificárseles de manera peyorativa, sino que son personas que viven y experimentan las realidades del país. Precisamente, por ello, deben ser sensibles al sentir de la población.

La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por si a alguien se le había olvidado), *enseñar* (por si alguien desconocía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien), la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad evitando conductas asociadas a los antivalores como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados.

En la medida en que se logre generar interés en todos los miembros de la comunidad política sobre los principios y valores éticos en la vida pública, será posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá mejorar la conducta y modificar las actitudes cuando no sean las adecuadas.

La ética siempre ha tenido que ver con el dominio de uno mismo. En los últimos años se hace referencia a la autorregulación como medida de control interno y, precisamente, es la ética el



mejor control porque conlleva el autocontrol. Al transformarse el servidor público se logra una mayor responsabilidad en el cumplimiento del trabajo. La ética hace de los hombres vulgares hombres nobles, verdaderos hombres de bien, y robustece a los que ya lo eran.

Es necesario observar que toda concienciación e iniciativa para fomentar la ética en el ámbito público fracasará a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. No bastan buenas intenciones o declaraciones optimistas. Tomar en serio a la ética es comprometer fuerte y responsablemente a los principales niveles de decisión. La auténtica voluntad política en esta materia se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes: a) Inclusión dentro del programa de gobierno; b) Asignación de recursos para llevar a cabo la tarea; c) Incorporación dentro del marco jurídico; d) Creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación.

Construir el edificio ético requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y puede ser incluso una cara inversión con el añadido de que no da frutos inmediatos. Además, para esperar resultados se requiere que dicha inversión sea sostenida, es decir, de manera constante, sin interrupción.

## **2. SEGUNDA FASE**

### **ASIGNACIÓN DE UN RESPONSABLE, INTEGRACIÓN DEL EQUIPO ÉTICO Y MISIÓN INSTITUCIONAL**

Un elemento clave para el fomento de la ética es contar con un equipo cuyos miembros posean conocimiento de dicha disciplina, integridad, capacidad de liderazgo, y asuman el compromiso de dirigir y operar un proyecto de esta envergadura. Un equipo que vea en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida.

## 2.1 *El Consejo Ético*

En cualquier Estado que se interesa por los aspectos éticos existe la preocupación de cuidar el comportamiento de los individuos que lo integran. Todo Estado acepta la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica y los valores que le dan identidad e integran su cultura. Para ello, es vital mantener la educación partiendo de la formación de los propios gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las actitudes de los miembros de su equipo e ignora el uso e importancia de supervisarlas, tarde o temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que evidentemente perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes fallan en la elección y formación de servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir para que aquellos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los responsables deben poseer integridad y ser personas de irreprochable conducta. Para localizar personas con estas características será conveniente hacerlo entre aquellas que pertenecen al género de vida contemplativo, del que se ha hecho mención en la lección 1, es decir, quienes dedican su vida a la sabiduría y la educación.

Los responsables elegidos integrarán el *Consejo Ético*, compuesto por personas íntegras, con conocimiento y práctica de la ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, quienes integren el Consejo ético para asuntos de política y gestión pública deben ser pocos (entre cinco y diez), siendo importante además que no pertenezcan a un partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El Consejo Ético busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en

operación de valores en los servidores públicos sin duda repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y más justa. Cuando se capta el interés por los valores y éstos se tornan en principios para el actuar de los servidores públicos, sin duda los resultados en su trabajo serán gratificantes.

## 2.2 *La misión del Consejo Ético*

El Consejo Ético tiene la responsabilidad de fomentar y vigilar la aplicación de la ética. Identifica los *valores deseables* para el servidor público de acuerdo a su naturaleza y necesidad institucional o función que realice, y según sea el caso, los revitaliza, si ya existen, o los crea y fomenta en el cuerpo del Estado si se carece de ellos. En la identificación de valores es importante tener claridad sobre el tipo y características de servidor público que necesita el país a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan. Hay que lograr que esos “valores deseables” se incorporen en la filosofía de las instituciones, y se reiteren de manera constante hasta formar parte de la cultura institucional.

La ética y los valores en la organización contemporánea se orientan a conseguir las mejores actuaciones posibles de sus miembros ya que ponen de manifiesto una cuidadosa labor tanto en las tareas de su funcionamiento interno como en los servicios y la imagen ofrecida al exterior conformando así una empresa sana en términos éticos.

En la identificación de valores hay que seleccionar el ámbito y el tipo de función, por ejemplo, en el caso de un funcionario que presta un servicio de trato directo es necesario responder a la siguiente cuestión: ¿Qué cualidades espera un ciudadano de un funcionario de ventanilla? Una primera respuesta puede ser que el ciudadano quiere sentir *seguridad* en el servicio y *confianza* en la prestación del mismo, saber que si acude a solicitar un servicio habrá una persona cumpliendo con su obligación (*responsabilidad*), y que al ser atendido no perderá tiempo (*rapidez*); también

esperará ser bien tratado (*amabilidad*) y, dependiendo de si el servicio tiene algún costo, sabrá que no será un gasto excesivo (*economía*); finalmente, deseará obtener el servicio de manera satisfactoria (*calidad*). Estos valores contribuyen al perfil deseado del servidor público que, entre otras cualidades, tenga conciencia de sí mismo, canalice su potencial en el cargo que ocupa, sea consciente de seguir enriqueciendo su formación, tenga capacidad de respuesta en su trabajo y posea la habilidad de trabajar en armonía y cooperación.

Para que el estudio de los valores sea más preciso se requiere del conocimiento de sus contrarios, es decir, sus antivalores, sólo de esta manera se tiene un mayor conocimiento en la materia. El siguiente cuadro concentra los valores a fortalecer y los antivalores más frecuentes a combatir, dentro de los gobiernos y administraciones públicas.

VALORES A FORTALECER Y ANTIVALORES A COMBATIR EN EL SERVICIO PÚBLICO	
Valor	Antivalor
Amabilidad/Buen trato /Cortesía/ Cordialidad	Maltrato/Descortesía/Desprecio / Hosquedad/Aspereza/Rudeza
Armonía/Concordia/Acuerdo	Discordia/Desavenencia/ Desacuerdo
Asistencia/Presencia	Absentismo/Ausencia
Atención al ciudadano	Desatención al ciudadano
Autoridad	Falta de autoridad/Debilidad/ Blandura
Benevolencia	Malevolencia/Envidia
Calidad	Imperfección/Chapucería
Comunicación/Diálogo	Incomunicación/Hermetismo
Confianza/Credibilidad/Fiabilidad	Desconfianza/Susplicacia
Confidencialidad/Sigilo profesional	Violación de secretos/Divulgación de información confidencial
Constancia/Perseverancia/ Tenacidad	Inconstancia/Desaplicación
Cooperación/Participación/ Solidaridad	Individualismo/Personalismo
Cuidado/Esmero/Celo	Descuido/Falta de interés
Decoro/Decencia/Dignidad	Impudor/Desvergüenza/Indignidad
Dedicación plena o exclusiva a las tareas encomendadas	Dedicación parcial (Empleo del tiem- po y recursos en tareas ajenas a las encomendadas
Diligencia/Rapidez/Presteza/ Prontitud	Negligencia/Lentitud/Morosidad
Disciplina/Obediencia/Orden	Indisciplina /Desobediencia/ Desorden
Discreción/Reserva/Cautela	Indiscreción/Entrometimiento/ Murmuración/Chismorreo
Discrecionalidad	Pasividad
Ecuanimidad/Ponderación	Alteración del ánimo/Exaltación
Eficacia	Ineficacia

Ejemplaridad	Mal ejemplo
Fortaleza/Firmeza	Pusilanimidad
Franqueza/Sinceridad	Adulación/Hipocresía/Fariseísmo
Equidad/Imparcialidad/No discriminación/Neutralidad	Inequidad/Parcialidad/Discriminación
Espíritu de servicio/Compromiso	Dejadez/Pasotismo/Indiferencia/Desentendimiento
Flexibilidad	Inflexibilidad/Rigidez
Generosidad/Liberalidad	Avaricia/Tacañería
Honestidad/Honradez/Integridad/Probidad/ Rectitud	Deshonestidad/Perversidad/Inmoralidad
Honor	Deshonor
Humildad/Modestia/Sencillez	Vanidad/Presunción/Orgullo/Soberbia/Arrogancia
Iniciativa/Actitud innovadora	Falta de iniciativa/Apatía Justicia/Injusticia
Lealtad/Fidelidad/Adhesión	Deslealtad/Infidelidad/Traición Transfuguismo
Mérito/Merecimiento	Demérito/Desmerecimiento/Usurpación
Moderación/Sobriedad /Mesura	Ambición/Codicia
Obediencia/Acatamiento	Desobediencia/Insubordinación
Objetividad	Subjetividad
Paciencia/Tranquilidad/Calma	Impaciencia/Intranquilidad/Precipitación
Previsión	Imprevisión
Profesionalidad/Capacidad/Aptitud / Idoneidad	Falta de profesionalidad/Ineptitud/Incompetencia/Incapacidad
Prudencia/Cordura/Sensatez	Imprudencia/Irreflexión
Pulcritud/Buena presencia/Aseo	Desaliño/Suciedad/Desaseo
Puntualidad	Impuntualidad
Renovación/Actualización	Estancamiento/Obsolescencia
Respeto	Irrespetuosidad/Insolencia
Responsabilidad/Cumplimiento	Irresponsabilidad/Incumplimiento/ Ligereza/Abandono de tareas

Sabiduría /Buen juicio /Tino	Ignorancia/Falta de juicio/Desatino
Sencillez en la tarea	Complicación en la tarea/ Enrevesamiento
Sensibilidad/Intuición	Insensibilidad /Indiferencia
Templanza/Continencia/Autocontrol	Destemplanza/Desenfreno/ Incontinencia/Intemperancia/ Libertinaje
Tolerancia/Condescendencia	Intolerancia/Intransigencia/ Fanatismo
Transparencia/Claridad	Ocultamiento/Opacidad/Turbiedad/ Encubrimiento
Urbanidad/Educación	Ineducación/Vulgaridad
Valentía/Temple	Cobardía/Miedo
Veracidad/Realidad	Mentira/Engaño/Falsedad

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la ética y en Códigos de Gobierno.

Es importante establecer una visión común de los valores, las finalidades y las reglas de juego para que todos los miembros de una organización manejen un mismo lenguaje, de lo contrario habrá una diversidad de criterios al actuar. En suma, toda persona requiere de un marco de principios y valores que le permitan orientar y potenciar su capacidad de acción.

**3. TERCERA FASE**  
**PREPARACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE TRABAJO**

Los instrumentos para la operación del *Sistema Ético Integral* son la palanca clave para el desarrollo del programa, sin ellos la misión no se puede alcanzar. Algunos instrumentos básicos son los siguientes.

*3.1 Un marco jurídico ético*

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal viable. Con un marco jurídico el Estado obliga y

se obliga a la promoción de educación en valores, no sólo a los miembros del sector público, sino también al sector privado y social. Sin el respaldo jurídico cualquier acción a emprender carece de fundamento, por lo tanto es importante rescatar cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos en los siguientes elementos jurídicos:

a) *En la Constitución del país.* Es el alma *mater* de las leyes. Todo servidor público debe guiarse por los principios que la Constitución le marque. En ella deben encontrarse los principios que son esencia del espíritu público así como los perfiles de quien aspire a un puesto ya sea por elección o por oposición, es decir, toda persona que ocupe un cargo público debe pasar por el filtro de la norma jurídica. Cuando se establece un artículo o un párrafo dentro de la Constitución que señale la necesidad ética dentro del perfil de los candidatos a servidores públicos se da un gran impulso al fomento de esta disciplina en la vida pública.

b) *En una Ley de Ética Pública.* Es fundamental una ley en esta materia que obligue al fomento de los valores dentro de las instituciones públicas, que señale un perfil con las cualidades mínimas que debe poseer el aspirante a ocupar un cargo público o funcionario, y que exija a éstos y a los que ya ejercen dichos cargos a pasar por una instancia de ética. En una ley de ética pública se encuentra el fundamento para la creación de organismos o áreas específicas, no sólo para el sector público o ámbito de gobierno sino también para el sector privado y social. Es necesario destacar la importancia de mantener un equilibrio en materia de regulación, es decir, ni demasiadas normas que impidan la operación de los funcionarios en sus tareas, ni una minimización excesiva de reglas y controles, pues esto aumentaría las oportunidades de cometer errores o realizar actos improcedentes. "Los profesores Joseph y Nancy Jabbar, afirman que en los países del tercer mundo el comportamiento inmoral de los funcionarios es un fenómeno ordinario debido a que existe una cultura de corrupción que se puede apreciar en todos los niveles sociales, por lo que plantean la instauración de un código de conducta que contenga las siguientes disposiciones: a) Que los



funcionarios no estén por encima de las leyes de la nación y que no permitan actividades privadas que desprestigien al propio funcionario o a la administración pública; b) Que los funcionarios presten atención completa a su trabajo y se caractericen por su justicia e imparcialidad en la gestión de los intereses colectivos; c) Que los funcionarios se esfuercen siempre por convencer a los ciudadanos de que se actúa de acuerdo con la justicia y la ecuanimidad; d) Que los funcionarios no hagan uso del despacho público para su exclusivo beneficio privado o para ayudar indecorosamente a personas o grupos determinados; e) Que los funcionarios aseguren que la administración de los recursos públicos se realiza de manera eficiente y eficaz; f) Que los funcionarios se abstengan de cualquier actividad que pueda desembocar en conflictos de interés y se esfuercen por fomentar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.” (Rodríguez-Arana, 1993, 79).

Un marco jurídico ético adecuado, conocido, asimilado y respetado en los servidores públicos es provechoso. A mayor conocimiento de la ley mayor responsabilidad sobre el comportamiento.

### *3.2 Un marco normativo de conducta: los códigos de ética*

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquellos que van a ponerlos en práctica. La ética ofrece un sistema de reglas de acción que predeterminan la conducta

y muestran cómo hay que actuar en casos determinados. Obrar bien significa obedecerlas. Las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio en la conducta.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: a) códigos generales, los cuales establecen los valores que deben ser inherentes a todo político, legislador, juez o funcionario independientemente del área en la que éste se desempeñe, y b) códigos específicos, los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes.

Cualquiera que sea la forma de los códigos, en el fondo deben reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública. De esta manera quien haya leído y asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente además de permitir identificar los vicios o antivalores sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos.

Un código de ética posee dos características que le son inherentes: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo ya que presenta un conjunto de valores para que las personas asimilen. Si bien un código puede ser considerado un instrumento de derecho no es el derecho. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

### *3.3 La literatura como medio de acceso a la ética*

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas demuestra que sólo en la última década del siglo XX comienzan a surgir trabajos especializados sobre ética pública. Por esta razón es importante acudir a los pioneros que escribieron sobre esta disciplina, los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con

mayor claridad y profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Leyendo, relejendo e interpretando a los clásicos, obras de Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio, de manera paciente y profunda, se comprenden categorías como la honestidad, la templanza, la prudencia, la libertad, la sabiduría o la justicia. No obstante, es importante advertir que, para algunas personas, su lectura puede entrañar cierta dificultad, por lo que les convendría estar acompañada de un auxiliar en la materia a fin de facilitarles la comprensión.

La importancia de acudir a los clásicos reside en que ellos nos dan claridad en los asuntos de importancia. No en vano, en las antiguas culturas se hallan hombres que son considerados padres en algunas áreas del conocimiento. Con respecto a la materia de interés, el primero en escribir de forma sistemática sobre la ética fue Aristóteles, cuyos *Tratados de Ética* (*Nicomaquea*, *Eudemiana* y la *Gran Ética* o *Magna moral*) son una referencia obligatoria. Un autor que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco. Sus *Vidas paralelas* narra la vida de grandes personajes cuyo ejemplo de vida muestra alguna virtud en el arte de gobernar; asimismo en su obra titulada *Sobre la Moralía*, desarrolla valores en diversos aspectos de la vida cotidiana. Otro autor, Cicerón, en su *Tratado Sobre los deberes*, desarrolla la descripción de cuatro virtudes esenciales: templanza, prudencia, fortaleza y sabiduría. Séneca fomenta en sus *Tratados Morales* el interés por la ética, mientras que en las *Meditaciones* de Marco Aurelio se encuentran criterios para el recto pensar y actuar. Otro autor clásico, aunque perteneciente a la cultura oriental, es Confucio quien en sus *Cuatro grandes libros*, transmite ideas bellas y profundas sobre el comportamiento ético de los gobernantes. Alguien más cercano en el tiempo, aún sin dejar de ser clásico, que analiza las virtudes y los vicios en cada una de sus obras es William Shakespeare; igualmente lo hace Cervantes en su clásico *Don Quijote* donde se evocan valores como la justicia y la libertad. *El arte de la prudencia* de Baltasar Gracián es igualmente una obra que invita a reflexionar y a alcanzar esta virtud. En cualquier caso

es importante advertir la relación dialéctica que estos autores establecían entre el ámbito privado y el público, es decir, sostenían que un buen gobernante lo sería si en lo privado era capaz de gobernarse a sí mismo. Por el contrario, al ser incapaz de gobernarse a sí mismo, no podría gobernar a otro y mucho menos a una comunidad. Tenían clara la idea de que se gobierna con el ejemplo.

En la vida contemporánea también existen diversos autores que investigan y escriben sobre esta materia, aunque lo hacen de una forma indirecta al objeto de estudio aquí planteado. Algunos de ellos son: Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Victoria Camps, Adela Cortina o Manuel Villoria.

Un análisis de los valores éticos transmitidos desde la antigüedad confirma que aunque algunos de sus conceptos no se entienden hoy de la misma manera que hace dos mil años y su denominación ha variado (de virtudes y vicios a valores y anti-valores) en el fondo su esencia no se ha modificado dado que la naturaleza humana continúa siendo la misma. Hoy, como antaño, sigue existiendo ambición, avaricia, odio, rencor, ira, prudencia, sabiduría, etcétera, comportamientos inherentes al ser humano. La ética, continua presente en el pensamiento político contemporáneo. Actualmente existe al respecto un debate entre los *neoliberales*, *republicanos* y *comunitaristas*, siendo éstos dos últimos los que plantean el retorno a las virtudes que señaló Aristóteles.

Un autor contemporáneo, William T. Gormley Jr., en los Estados Unidos, propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policíacas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos. Este autor sostiene que "las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración

pública”.<sup>1</sup> En cualquier caso sean autores clásicos o contemporáneos, la importancia de la lectura en la comprensión y asimilación de valores es fundamental.

### 3.4 *El cine como instrumento de educación en valores*

Un recurso didáctico que sin duda tiene un gran impacto en la formación de valores de los individuos es la cinematografía. El cine, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas clásicas junto a obras contemporáneas, cuyo visionado de por sí es ya un placer, que acercan al espectador a un universo, tanto de valores como de dilemas éticos, que invita a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos.

El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales de las personas al presentar desde situaciones simples y ordinarias hasta las más complejas, inverosímiles y extraordinarias. Permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto: “En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso

<sup>1</sup> Ver artículo “Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)”, *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2, p. 184.

al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes.”<sup>2</sup>

El adecuado empleo de este instrumento de trabajo en los servidores públicos implica, ante todo, una cuidadosa selección de las películas, siendo esencial su vinculación con la realidad y con los problemas éticos cotidianos. El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de este tipo de películas que, acompañadas de una adecuada deliberación, permiten identificar valores para la política, los asuntos de gobierno así como del servicio público.

PELICULAS DE CONTENIDO POLÍTICO Y/O DE GESTIÓN PÚBLICA		
<i>Título</i>	<i>Director</i>	<i>Nacionalidad</i>
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Cortina de humo	Barry Levinson	EEUU, 1997
Ciudad de esperanza	John Sayles	EEUU, 1992
La Marcha	David Wheatley	Reino Unido, 1990
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Gímenez Rico	España, 1986
Todos los hombres del Presidente	Alan J. Pakula	EEUU, 1976
Z	Constantin Costa-Gavras	Francia, 1969
Su excelencia	Miguel M. Delgado	México, 1966
La muerte de un burócrata	Tomás Gutiérrez Alea	Cuba, 1966
Tempestad sobre Washington	Otto Preminger	EEUU, 1962
El Político	Robert Rossen	EEUU, 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	EEUU, 1939

Fuente. Elaboración propia

<sup>2</sup> Cfr. “Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores”, Revista *El Catoblepas*, N° 48, febrero 2005, p. 23

Un espectador atento puede lograr conclusiones acertadas, sobre todo si en el análisis y reflexión del film se despejan y se aclaran dudas o dilemas. De esta manera, se reafirman e interiorizan las actitudes y los valores mostrados sirviendo de ejemplo y guía en posteriores situaciones.

### 3.5 *El profesional en ética pública*

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo en la época clásica, desafortunadamente no logró su autonomía y su atracción como otras disciplinas que actualmente cuentan con profesionales especialistas en su área. Hoy en día, a inicios del siglo XXI, y después de más de dos mil años desde la aparición de los primeros textos sobre ética, esta disciplina es impartida por teólogos, juristas, psicólogos, filósofos, historiadores, entre otros. Sin embargo, para poner en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con profesionales en ética, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores del espíritu humano para su práctica dentro de la vida pública. Son éstos quienes realizan la parte sustantiva de la misión. Ser estudioso de la ética no es lo mismo que ser un instrumentador de la ética.

La idea de contar con profesionales en ética se encuentra ya en la antigüedad. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los políticos. En Oriente, el sabio Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de la administración del Estado, dejando una filosofía con preceptos que siguen existiendo hasta la fecha. En la cultura romana existía la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar Retórica pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de un *Retor* es Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombró profesor oficial de Retórica con sueldo procedente de los fondos públicos. Su fama actual proviene de la obra *De institutione oratoria*, redactada en doce volúmenes,

el último dedicado precisamente a la conducta ética. Este personaje actuaba en base a dos principios: *cercanía* y *constancia*. El primer principio se refería a permanecer cerca de la persona a quien se influye éticamente. El *Retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad al mismo tiempo que resolvía cualquier duda. El segundo principio se refería a la continuidad en la formación, la perseverancia y permanencia. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas. Con la desaparición de este profesional a lo largo de la historia, no existe figura o profesión dedicado exclusivamente a la enseñanza de la ética para aquéllos que ocupan un cargo público; por lo tanto, se requiere crear especialistas en ética pública, es decir, crear al profesional “ético” o, siendo más específicos, al “ético público”.

En el ejercicio público cuando se elabora un programa de salud, los operadores son médicos, si es concretamente un programa de salud dental son dentistas y así sucesivamente para cada disciplina. Pero, en un programa de fomento de ética ¿quién será el operador si no existe el profesional ético? La ausencia de este profesional genera un problema en la formación para el fomento de valores, sin duda esta es una causa de las crisis de valores que padecen las sociedades contemporáneas.

La formación de instructores en ética requiere como requisito previo contar con expertos en ética que tengan el siguiente perfil: a) Que sean personas íntegras; b) Que posean conocimiento o experiencia en asuntos públicos; c) Que posean habilidad didáctica para saber enseñar. Pueden ser académicos que hayan trabajado en el sector público o bien funcionarios jubilados y de trayectoria íntegra. En cualquier caso, es necesario que posean un espíritu de compromiso con la comunidad.

Respecto de la propuesta de crear al profesional ético, conviene sentar las bases y los procedimientos para la habilitación de espacios (área o departamento de ética) para estos nuevos profesionales, es decir, puestos de trabajo en los diferentes niveles de la administración pública (nacional o federal, autonómico o



regional, así como local o municipal), para que los futuros “éticos” desarrollen su campo de actuación. Este profesional será el responsable práctico de interiorizar en políticos y funcionarios los valores éticos así como lograr que éstos posean la capacidad de discernir en su ámbito de acción lo que es correcto de lo que no. En palabras de Weber: “Cuando una persona alcanza la madurez, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad. Desde este punto de vista la ética de la convicción y de la responsabilidad son elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener *vocación política*.” (Weber, 1984, 76). Un profesional ético destacado que adquiera renombre o prestigio podrá formar parte del Consejo Ético de Estado.

#### **4. CUARTA FASE LA OPERACIÓN DEL TRABAJO**

Llega el momento de actuar aplicando una estrategia ética que integre los instrumentos señalados. Es la ejecución de todo lo planeado. Es lograr que cada político y funcionario interiorice los valores y, en consecuencia, los practique.

Una de las causas que genera improductividad e ineficiencia en el sector público es la percepción que se tiene de la conducta anti-ética de los dirigentes. Por el contrario, cuando los líderes políticos y administrativos de las organizaciones demuestran una conducta basada en valores y principios institucionales se estimula la motivación. Los líderes deben vivir lo que predicen, han de ser los primeros en gobernar con el ejemplo. Para que un liderazgo sea efectivo se exigen elevados estándares éticos que generen una atmósfera de códigos conductuales de alto valor moral. Quienes se forman en ética deben constituirse en verdaderos modelos. Algunos requisitos para lograr un buen modelaje son: 1) Identificación de las conductas observables que han de ser aprendidas o mejoradas; 2) Presentación de un modelo adecuado; 3) Arreglos que garanticen

al observador la oportunidad de prestar atención al modelo que ha de considerar; 4) Habilidad del observador para imitar el modelo y retener los componentes de la conducta observada y; 5) Refuerzo de la imitación efectuada por el observador.

La imitación es muy importante en el aprendizaje humano ya que la persona ajusta su conducta de acuerdo a los actos que ve. Cuando ingresa en una organización observa y aprende de sus compañeros aunque principalmente lo hace de sus superiores; por lo tanto, es recomendable el refuerzo de la conducta ética en los altos mandos por la necesidad de líderes que sean modelos de comportamiento moral. Sin embargo, el buen ejemplo de los mandos superiores es insuficiente por lo que la formación debe llegar a todo servidor público independientemente de la jerarquía que ocupe, toda vez que dicha formación se imbuje del espíritu y filosofía de la institución acompañada de los principios y valores deseables.

#### *4.1. La formación*

La formación de un servidor público, sea un alto cargo o un funcionario de menor rango, se apoya en tres condiciones básicas: por un lado, la manera de transmitir los conocimientos (el cómo), por otro, el ámbito de aplicación (el dónde) y, finalmente, el momento oportuno (el cuándo).

##### *4.1.1 Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad*

El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Sabemos cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que ignoramos es cómo alcanzar el “deber ser” en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas

que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público, y de uno mismo?

La ética pública no se reduce a una interpretación teórica sino que tiene una eminente proyección práctica. Esta disciplina se dirige a cada persona en lo particular mostrando ejemplos prácticos u ofreciendo ejemplos de personajes que han destacado en el ámbito público por alguna virtud. El comportamiento ético se traduce en el ejercicio de actos concretos orientados hacia el interés público.

En el aprendizaje de principios y valores es necesario prestar atención al ambiente social y de la organización así como a las técnicas empleadas a fin de acertar en el proceso de interiorización de los valores. Diversos estudios de *psicología moral*<sup>3</sup> señalan que la interiorización de los principios puede llevarse a cabo mediante dos vías: 1) *Por motivación propia*, cuando a la persona le interesa el tema toma la iniciativa y se introduce en el estudio de la ética; 2) *Por motivación externa*, cuando los especialistas o estudiosos de la ética logran despertar el interés por la materia. En el primer caso, el individuo analiza y adopta valores de lo que aprende, de lo que lee y lo que ve. Tiene por modelos a personajes con alguna cualidad a destacar: prudencia, valor, honestidad, dignidad o justicia. En el segundo caso, es de señalar que la educación básica que recibe la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: no mientas, no robes, no ofendas. En la infancia, el niño va poco a poco aprendiendo dichos valores, más por imposición externa que por verdadera comprensión. A medida que crece, su contexto cultural y su inteligencia le llevan a plantearse los porqués de tales imposiciones. Por analogía, el servidor público puede encontrarse en una situación similar de desconocimiento acerca de los beneficios que para él mismo, para

<sup>3</sup> Para una mayor profundidad en este tema ver: Johannes Bökmann, *Psicología moral, sus tareas y métodos desde los orígenes hasta nuestros días*; así como Esteban Pérez-Delgado y María Vicenta Mestre, *Psicología Moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*.

la institución y para los ciudadanos puede reportar una conducta ética. Es en este caso cuando los especialistas o estudiosos de la ética pueden jugar un papel decisivo en la verdadera comprensión e interiorización de los valores y principios.

Quienes imparten ética deben contar con dos requisitos: a) *Dominio profundo del tema* y; b) *Capacidad didáctica y de comunicación*. Si el especialista conoce el tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en las personas que desea sensibilizar. Por contra, si se posee habilidad didáctica pero no conocimientos, seguramente las personas se divertirán mucho con las dinámicas de grupo, pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. De esta manera, es importante que se trate de especialistas dedicados a la formación humana, con liderazgo, autoridad y experiencia en el desarrollo de personal, y con un nivel de conocimiento sobre la materia que les permita sensibilizar a los servidores públicos. Si se improvisa la formación con individuos sin conocimientos o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que los destinatarios pierdan el interés por la ética. La clave para transmitir la ética está en el instructor, en su manera de enseñar y en su conocimiento de los diferentes estilos de aprendizaje. En cualquier caso, los elementos básicos para dicho aprendizaje son el interés y la voluntad de los servidores públicos.

En la transmisión de los contenidos el instructor se vale, por un lado, de la expresión escrita, a través de documentos enunciados y test, y por otro, de la expresión oral, mediante exposición de casos en los que los integrantes del grupo participan expresando sus puntos de vista. En ambos caminos se tratarán con especial atención aquellos dilemas o situaciones de incertidumbre a los que se enfrentan cada día los servidores públicos, formulándose una serie de interrogantes cuyas respuestas orientarán las conductas futuras. A saber, ¿Esta decisión es ética? ¿Es ilegal? ¿Esta decisión violará las reglas de la institución? ¿Es equitativa? ¿Lo es para todas las partes interesadas? ¿Se sentiría usted orgulloso

de esta decisión? ¿Y si se enterara su familia? ¿Qué pasaría si se hiciese pública? Los debates ofrecen varias ventajas, permiten reflexionar sobre diversas situaciones, se obtiene una mayor profundización y se crea un contexto cultural común; el lenguaje que integra la cultura de la organización se hace familiar, próximo, permitiendo una mayor comunicación y comprensión.

La pedagogía aplicada multiplica la eficacia con diversos actores: con uno mismo, con los compañeros de trabajo, con los jefes, con la familia y con los ciudadanos. Clave en la pedagogía para la difusión de la ética es la técnica de animación. Ésta se refiere al conjunto de acciones destinadas a impulsar la participación de los individuos en el desarrollo sociocultural del grupo de que forman parte. A través de la animación, se rompe el esquema del método tradicional en el que el participante sólo se dedica a escuchar. El aprendizaje necesita ser interactivo, participación con deliberación. En la conducción de un grupo es importante estar alerta para que éste no se desborde y se desvíe por caminos inesperados, como el caer en la bufonería, perdiendo entonces lo esencial, el aprendizaje en valores.

Los valores se han interiorizado cuando el individuo actúa en concordancia con ellos, cuando actúa como piensa, estableciendo un compromiso con los fines de la organización. Enseñar ética, y que ésta sea asimilada, es una labor que requiere tiempo, precisa un trabajo constante y un acercamiento personal hacia los individuos que van a ser instruidos. Es necesario el diálogo, la escucha mutua para lograr la comprensión. Se trata de una tarea de seducción y reflexión. Implica educar con paciencia mostrando ejemplos y dando consejos hasta lograr generar conciencia. Quien quiera perfeccionarse a sí mismo ha de adquirir principios y asimilar valores. Incluso a veces la conciencia no basta, es necesario ir más allá, llegar a la supraconciencia, esto es, actuar en la práctica diaria de acuerdo a los valores y principios con que se cuenta.

Es necesario que los formadores en ética comprendan las causas que mueven a los individuos a cometer prácticas incorrectas. Es importante adentrarse en el sujeto, escucharlo, saber qué piensa,

qué males padece, qué inquietudes tiene, desarrollar una labor de acercamiento.

Con el fin de no dejar vacíos en la mente del ser humano que sean aprovechados por pensamientos insanos, debe crearse un espíritu ético en los servidores públicos, un marco compuesto por un conjunto ordenado de reglas de moralidad para su actuar. Un marco que no se limite a llamamientos abstractos o inoperantes sino que muestre el comportamiento moral, o camino recto, y enseñe a controlar el orden de nuestros actos de acuerdo a una deliberación racional. Un servidor público, respaldado por una doctrina ética, encontrará salida en cualquier situación que le toque vivir porque previamente habrá encontrado el equilibrio en su persona, la ecuanimidad en su pensamiento. Por el contrario, una persona sin ética difícilmente podrá resolver con verdadera satisfacción, y aunque sea eficiente corre el peligro de desviarse y caer en una situación de desequilibrio si no está bien consigo mismo.

Existen en las instituciones públicas personas que no han llegado a un nivel de responsabilidad óptimo, algunos ni al mínimo, porque desconocen o ignoran cuál es la razón de ser de toda institución pública. El servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a los ciudadanos, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual, además, debe respetar. Ésta debe ser una enseñanza prioritaria que el político y el funcionario deben alcanzar.

#### *4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal*

La enseñanza de la ética en la formación de los legisladores, debe plantearse desde antes que asuma el cargo público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden al servicio público, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario

está en constante cambio por lo que es necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos.

La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que las situaciones sean. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el ámbito público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de políticos y funcionarios es necesario partir desde mucho antes diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida: a) Durante la educación familiar; b) Durante la formación educativa básica; c) Durante la formación profesional; d) Durante el proceso de reclutamiento y selección para la función pública; e) Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso; f) Durante el desempeño laboral.

La integración ética de estos espacios permite una coherencia en las personas porque supone una grave inconsistencia ser ético en el plano familiar y corrupto en el laboral o viceversa. Es absurdo que un profesor enseñe en sus clases la igualdad de derechos, el respeto a la mujer así como la no violencia de género pero en su casa maltrate a su esposa. En el mismo ámbito laboral no se deben ofrecer actitudes opuestas, como aquellos servidores públicos que son amables y eficaces en su trato con los usuarios y a la vez hacen uso personal del patrimonio público, o como aquellos policías que trabajan duramente por detener criminales pero a la vez extorsionan, al cobrar *mordidas*, a los conductores. Un ejemplo extremo es aquel en que un político da la orden de bombardear una población

entera y a continuación marcha a degustar una exquisita cena con sus amigos.

El último elemento y el más importante para verificar si la ética verdaderamente funciona en las organizaciones en la actuación o comportamiento de los políticos y funcionarios, directivos y demás personal ya formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error. Por otro lado, se debe a que existen verdaderas resistencias por parte del servidor público, es decir, una actitud de cerrazón a estos conocimientos, de necesidad a renunciar a los principios negativos que guían su conducta. Cuando ésto sucede, hay que tomar, por el bien de la organización, medidas más drásticas como la depuración. Por el contrario, una formación adecuada en los servidores públicos basada en valores logra un cambio de concepción, de actitud psíquica, de la mentalidad de la persona. La conciencia moral se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción no porque se lo ordenen. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón.

## **5. QUINTA FASE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN**

Para medir si se va por buen camino se necesitan determinados parámetros, para saber si hay progreso se requiere el establecimiento de una regla de medida práctica. "Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento." (Crozier, 1996, 142). Para ello es importante hacer autocrítica, vigilando, haciendo medición y evaluación permanente. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. Una adecuada función de supervisión y control se apoya en los elementos expuestos a continuación.



### *5.1 La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público*

Cuando un ciudadano recibe un servicio, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno. Sin embargo, cuando se invoca la participación ciudadana el grado de implicación no es el mismo en todos los países. En culturas en las que la población ha estado permanentemente sometida, sin poder involucrarse durante años, es necesario enseñar y educar en la participación.

Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto indebido, la legislación debe ofrecer medios de sanción y corrección. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas. En esta tarea son determinantes los medios a través de los cuales denunciar y hacerse oír, así como la comunicación directa con instituciones a las que sé de la voz de alerta.

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico del marco legislativo, los cuales deben indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar a la ciudadanía de los deberes del servicio público de forma que ésta pueda exigir a aquéllos el cumplimiento de sus responsabilidades.

### *5.2 Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos*

Consiste en crear un sistema que, en un primer momento, recoja las quejas y denuncias por faltas cometidas, tanto por políticos como por funcionarios, de los ciudadanos para, en un segundo momento, dar seguimiento a cada caso y finalmente comunicar su resolución. "Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas indebidas de los servidores públicos por parte de cualquier ciudadano

o incluso del personal que labora dentro del sector público. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que estos tengan la confianza para hacer la denuncia. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de promulgar estatutos que protejan a aquellos que denuncien las actividades ilegales.” (Pope, 1996, 59). En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, en diversas sociedades hay miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. En el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protección. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, puede verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio ético que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad.” (*Ética Nicomaquea*, 1096<sup>a</sup>).

Ser testigo de un acto corrupto plantea cuestiones éticas importantes. Si bien cada país ofrece distintas respuestas a estas cuestiones, existe un acuerdo homogéneo según el cual delatar a un corrupto o informar sobre un acto antiético es un mecanismo importante para reducir la corrupción y mejorar la conducta de los servidores públicos. La función de denuncia es esencial

pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato: “En una encuesta dirigida por el *Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria*, se puso de manifiesto que el 57 % de los encuestados defendía que era una <pérdida de tiempo> denunciar los casos de corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían.” (L. Holmes, 2001, 131).

Como medida destinada a incentivar la denuncia de actos anti-éticos conviene publicar casos de denuncias que han prosperado y mostrar que la justicia, objetiva y comprobable, existe. La falta de organizaciones creíbles capaces de escuchar las quejas y ejecutar las leyes es verdaderamente un punto débil de los gobiernos y administraciones públicas actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo y en economías en transición.

### *5.3 Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos*

Por el bien de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin oportunidad de regreso ya que infieren un daño muy grave a las instituciones. Al no corregir y castigar de manera ejemplar a personas corruptas, otros individuos repiten los mismos actos convencidos de que no les ocurrirá nada. Una política que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. Convendría mantener en el ámbito público a aquellos que cuenten con un espíritu de servicio, lo cual sería lo más deseable aunque no lo probable, pero sí al menos a quienes sean capaces de actuar conforme a una ética de responsabilidad. Inmersos en la administración pública existen personas no gratas

que usurpan los cargos públicos. Para que un organismo tenga un verdadero efecto debe contar con facultades propias para emitir sanciones a quienes practiquen conductas nocivas.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus respetos. Para sancionar a una persona es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar con una lista de actos no permitidos y con una relación de sanciones acordes a la falta cometida. Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si recordamos la lógica jurídica que señala que *lo que no está prohibido está permitido*. Cuando en una institución las prácticas antiéticas no se castigan, en cierto modo se estimula a su continuación. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. Una política adecuada de personal en materia de sanciones contempla el despido. Cuando se requiere mantener un ambiente sano en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Si la situación lo amerita es un acto de justicia.

Un análisis exhaustivo de las leyes en materia de función pública o de *Derecho Administrativo Laboral y Burocrático* sobre obligaciones y sanciones del personal público, así como una recopilación de propuestas de mejora en lo jurídico, con tacto político, permitirán obtener los fundamentos para expulsar a aquellas personas que viven a costa del erario público sin ser productivas. Asimismo, una revisión de los expedientes de los servidores públicos, de la información con que cuentan las áreas de quejas y denuncias así como de las Contralorías Internas también facilitará la detección de aquellos servidores públicos que se han comportado de manera inadecuada. Una forma de sanción, propuesta por la especialista en corrupción Rose-Ackerman es aquella que

“consiste en una pensión que sea recibida sólo si el empleado se retira en condiciones favorables.” (Rose-Ackerman, 2001, 198).

#### *5.4 Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía*

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a la opinión pública mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética, sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron.

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en internet, creando un programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual. El área responsable de sancionar a las personas deshonestas tiene la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre las actividades que realiza. Una institución que sólo pretende “hacerse la foto” ante los medios de comunicación, fingiendo ser lo que no es, paradójicamente está formando en la mentira y la hipocresía. Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética.

#### *5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional*

Error es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos y reflexionar

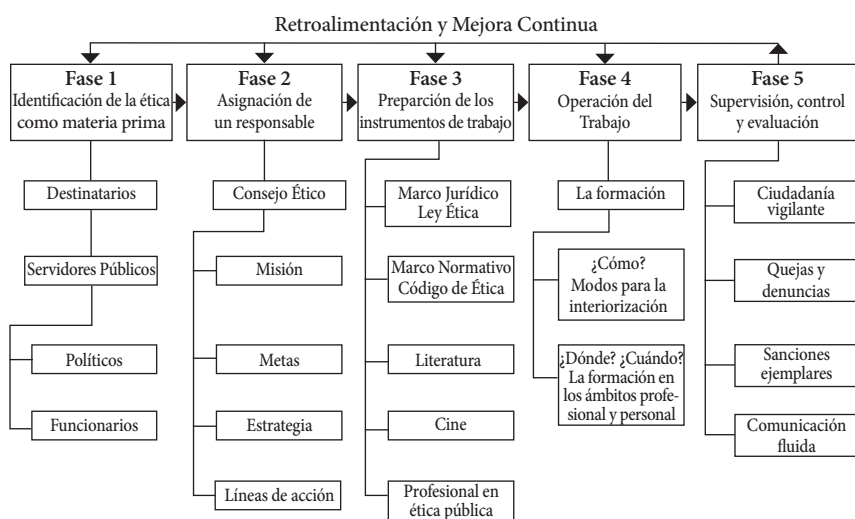
sobre ello permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.

La mejora continua dentro del *Sistema Ético Integral (SEI)* no es otra cosa que realizar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento de los organismos, elevar la calidad de los servicios, fomentar la transparencia y reducir la corrupción. El “Consejo Ético” o el responsable de fomentar un programa de ética convocará con periodicidad al titular del organismo y exigirá informes y resultados de sus actividades, pero también reprenderá si así lo exige la situación. En cada sesión se hará un balance sobre las metas y se analizarán los obstáculos surgidos planteándose alternativas de solución.

El Sistema Ético Integral comprende un conjunto de elementos utilizados para establecer de manera homogénea valores que se manifiesten en las conductas asociadas a la naturaleza ética que coadyuvan en los objetivos institucionales.

Finalmente, todos aquellos los elementos desarrollados que forman parte del Sistema Ético Integral se sistematizan en el siguiente esquema:

#### PROCESO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÉTICO INTEGRAL (SEI)



Fuente: Elaboración propia

## 6. ¿POR QUÉ ES RENTABLE PARA UN ESTADO LA ÉTICA PÚBLICA?

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual debe respeto y lealtad.

Con el fomento de los instrumentos éticos se pretende motivar a los servidores públicos, impulsarlos a actuar con mayor responsabilidad, a ser más sensibles respecto del sentir ciudadano. Con ello se obtienen mejores resultados en la prestación de servicios, se disuade de llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana. En palabras de Adela Cortina: “Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998, 160).

Los servidores públicos con una sólida moral afianzan el Estado porque por un lado, su conducta se aleja de las prácticas corruptas (prevaricación, desvío de recursos públicos, etc.), y por otro, actúa en razón de la colectividad en busca del bien común que es el objetivo permanente de un verdadero servidor público. Con un gobierno justo es más probable que un país salga del subdesarrollo y que las necesidades básicas sean atendidas. Por el contrario, la ausencia de principios éticos en los representantes públicos crea gobiernos injustos y corruptos que en lo macroeconómico arruinan y endeudan al país y en lo microeconómico, generan desigualdad social, desempleo y miseria.

Amartya Sen afirma que “El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto

de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen.”<sup>4</sup>

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si lo es en términos éticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad —empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda— sino los más altos deberes como: la libertad, la satisfacción, la equidad, la felicidad, la dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

## 7. REFLEXIONES FINALES

1. Imposible resolver la corrupción sin resolver el problema moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima, eficiente y transparente si antes no educa en la honradez y probidad a su personal. El descuidar el aspecto ético en los asuntos públicos es dejar la puerta abierta a la corrupción. En palabras de Edmund Burke: “Todo lo que es necesario para el triunfo del mal, es que los hombres de bien no hagan nada.”

2. Para gobernar, pero gobernar bien, es necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de quienes ocupan los cargos en el Estado. Personas que comprendan que *el deber está por encima del poder*.

3. Cuando un gobierno se integra por personas con elevados principios éticos contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana.

<sup>4</sup> Amartya Sen, “¿Qué impacto puede tener la ética?”, *Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica), p. 10.



4. Un modelo para garantizar la ética pública sólo puede ser viable si es adoptado y aplicado por un gobierno con la auténtica voluntad de elevar su compromiso a una política de Estado.

5. Con la colaboración de los diversas medidas e instrumentos señalados es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción y diversos antivalores que infectan la vida pública, lo que nos lleva a la conclusión, por un lado, de que detener la corrupción es POSIBLE, que no es una entelequia sino algo realizable, y por otro, que la institucionalización de la ética mediante una política de Estado además de ser POSIBLE es RENTABLE.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMITAI Etzioni, (1990), *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Barcelona, Paidós.
- ARISTÓTELES (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Aguilar, pp. 271-526.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Madrid, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Editorial Taurus.
- CROZIER, Michel (1996), *La crisis de la inteligencia*, Madrid, MAP.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los servidores públicos*, México D.F., UPN.
- DOMÉNECH, Antoni (1989), *De la ética a la política*, Barcelona, Critica.
- FERIA Romero, M. (1999), *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella.
- GRIFFIN, James (et. al.) (1993), *Ética y Política en la decisión pública*, Caracas, Angria.
- KLAUS, Koenig (1978), *La educación para la administración pública occidental*, Madrid, INAP.
- KUNG, Hans (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- MARTÍNEZ Navarro, Emilio (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- OCDE (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.
- RODRÍGUEZ-Arana, Jaime (1993), *Principios de ética pública*, Madrid, Montecorvo.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- THOMPSON (1998), *Ética pública y cargos públicos*, Barcelona, Gedisa.
- TUGENDHAT, Ernst (1998), *Ética y política*, Madrid, Tecnos.

## Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- BERTOK, Janos (2000), "La ética en el sector público: su infraestructura", en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE, pp. 143-159.
- CAIDEN, Gerald (2001), "Tendencias actuales en la ética del servicio público", en: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, Nº 2, II Semestre, México, pp. 233-252.

- ETKIN, Jorge (1997), "La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis", en: *Reforma y Democracia*, Venezuela, N° 7, enero, pp. 833-98.
- ESCALANTE Gonzalbo, Fernando (1995), "De la necesidad, virtud, moral pública y orden político en México", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, sep-dic, pp. 531-544.
- GORMLEY, William Jr. (2001), "Moralis, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern misterios (critical essay) *Public Administration Review*, March, V 6 p. 184
- IZQUIERDO, Agustín (1997), "Ética y administración", En: Bañon, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, pp. 313-334.
- *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- MARTÍNEZ Bargueño, Manuel (1997), "La ética nuevo objetivo de la gestión pública", En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, No. 10, sep-dic, pp. 19-32.
- MORELL Ocaña, Luis (2001), "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", *CIVITAS, revista Española de Derecho Administrativo* No. 111, julio-septiembre, pp. 347-372.
- NOLAN, Lord (1996), "Normas de conducta para la vida pública", Madrid, *Documentos INAP*.
- OCDE (2000), "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- OCTAVIO Bordon, José, "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos". *Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo* [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- PALOMAR Olmeda, Alberto (2002), "Derechos y deberes de los funcionarios", En: *La administración Pública Española*, Madrid, INAP, pp. 867-897.
- SEN, Amartya, "¿Qué impacto puede tener la ética? Reunión sobre ética y desarrollo del BID". *Documento incluido en la biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo*, [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

## LECCIÓN 12



LOS CÓDIGOS ÉTICOS DE GOBIERNO

*La escuela de Atenas* (1509-1511), de Rafael Sanzio, en la Estancia de la Signatura de Ciudad del Vaticano. Rafael exalta en esta obra a los filósofos y sabios de la antigüedad que se acercaron a la verdad a través de la razón. Las dos figuras del extremo derecho representan al ya anciano Platón, sosteniendo el *Timeo* y a su lado Aristóteles, sosteniendo con la mano izquierda la *Ética*.

# LOS CÓDIGOS ÉTICOS DE GOBIERNO

*No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria.*

Hans Küng

## INTRODUCCIÓN

Todo Estado, nación o país requiere de la práctica de valores si desea lograr un desarrollo democrático con calidad. Los valores son algo esencial en los diferentes ámbitos de un Estado: público, privado y social. En el público se requieren valores en los diferentes poderes (legislativo, ejecutivo, judicial); en los niveles de gobierno (federal, estatal o municipal); así como en todos aquellos organismos paraestatales o empresas de participación estatal. Los valores en el ámbito político y de gobierno permiten establecer pautas de conducta en los gobernantes, los representantes públicos y en general en todos aquellos que ocupan un cargo público y sirven al Estado a fin de que actúen con responsabilidad, integridad y eficiencia en sus tareas diarias.

Un indicador de que existe una fuerte cultura de servicio público acompañada de valores éticos es precisamente el logro de la excelencia en la conducta de los miembros del gobierno. Por el contrario, cuando en un gobierno tienen lugar numerosas prácticas corruptas y en la forma de gobernar existe irresponsabilidad e ineficiencia entonces es clara la debilidad de valores.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar qué es un valor y cuál es la importancia de los valores dentro de la vida política contemporánea. Dichos valores corresponden a un marco cultural y se plasman en las instituciones mediante los *Códigos de Ética*. Asimismo, se identifican los valores más relevantes dentro de los códigos de gobierno contemporáneos. Finalmente, se presentan algunas características de los tipos de códigos existentes.

## 1. ASPECTOS BÁSICOS EN LA COMPRENSIÓN DE VALORES

Diariamente se evoca el concepto valor usándolo en múltiples sentidos. Sin embargo, comprender qué es un valor, es algo que requiere estudio y reflexión.

### 1.1 Elementos del valor<sup>1</sup>

Si bien el concepto valor como tal no se conocía en la antigüedad, diversos autores, entre ellos Edward Moore o José Ortega y Gasset, afirmaban que el valor ha estado presente desde antiguo aunque disfrazado bajo la idea del *bien*. En lo que se refiere al bien, sí existen suficientes escritos en Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón o Marco Aurelio. Para ellos el bien se encuentra asociado a las virtudes como sinónimo de excelencia humana. Dichas virtudes a su vez fueron desarrolladas más tarde bajo la disciplina de la ética.

Entre quienes definen valor en función del bien se encuentra Tomás de Aquino. En sus propias palabras: “El bien es una perfección, es el ser en cuanto que es amable. El bien puede considerarse en cuanto fin (en el orden de la ejecución) o en cuanto valor (en el orden de la especificación). El valor es, pues, el bien en el orden de la especificación.” (Maritain, 1966, 35-55).

La escuela Neokantiana, en la que destacan Guillermo Windelband, Enrique Rickert y Bruno Bauch, parte de la convicción de que el concepto *valor* es una *idea*, en el sentido de que es una pura categoría mental, una forma subjetiva *a priori* del espíritu humano, sin más contenido que aquel que le presta la estructura formal de la mente, una idea dependiente del pensamiento colectivo humano.

<sup>1</sup> Algunos autores consideran que el concepto valor es algo imposible de definir. Así, Edward Moore sostenía: “<Bueno> es una noción sencilla así como amarillo es una noción sencilla. Así como no se puede, por ningún medio explicar a alguien que no lo conozca con anterioridad qué es lo amarillo, asimismo no se puede explicar qué es lo bueno (Moore, 1903, 7).”

Uno de los grandes estudiosos de los valores es Max Scheler. En su obra clásica *El formalismo en la ética y la ética material de los valores* (1913-1916), sostiene que los valores “son objetos ideales más allá de la experiencia”, algo así como ideales de perfección, captados mediante intuiciones emocionales especiales. El autor destaca la independencia e inmutabilidad de los valores, puntualizando que sólo nuestro conocimiento de ellos es relativo, no los propios valores. Para Scheler existen *valores universales* y necesarios que son a la vez *materiales*, es decir, concretos. Al establecer la validez universal y necesaria de los valores concretos, el autor logra hacer que el *deber ser* dependa del valor, es decir, si existen valores morales *a priori* nuestra conducta está ligada a ellos y depende de ellos y nuestra voluntad, nuestro sentido del deber, dependen de la realización o de la no realización de un valor.

Por otro lado, para la *axiología*, disciplina que se encarga del estudio de la teoría de los valores, el valor es una cualidad que permite ponderar el valor ético o estético de las cosas, por tanto, una cualidad especial que hace que las cosas sean estimadas en sentido positivo o negativo.

Carlos Arriaga, en su obra *Curso de ética*, escribe: “Asumimos que valor es todo aquello que no nos deja indiferentes. Los valores son, para cada uno de nosotros lo que buscamos ser, hacer, poder, alcanzar, lograr o disfrutar de la vida. Son tan importantes, que de hecho todo lo que hacemos está condicionado por los valores que tenemos.” (Arriaga, 2000, 19-20).

José Ortega y Gasset, en su artículo *Introducción a la estimativa* destaca que en el momento de valorar no es que nosotros asignemos valor a algo, es ese algo quien llama a reconocer el valor en él. Ante un acto justo, es él quien nos aparece y a quien disputamos por bueno. Dice el autor:

“De modo que, lejos de aparecernos bueno un hombre porque nos agrada, lo que positivamente acaece en nuestra conciencia es que nos agrada porque nos parece bueno, porque hallamos en él ese carácter valioso de la bondad.



Este porqué no es una palabra al aire. Nuestro agrado no se produce simplemente después de haber advertido la bondad del hombre; no se trata de una mera sucesión, sino que se presenta el agrado unido por un nexo inconsciente a esa bondad, del mismo modo que la conclusión no sólo sigue a las premisas, sino que se funda en ellas o de ellas emerge. (...) Por tanto, el valor del objeto tiene que hallarse ante nuestra conciencia previamente al orto (a lo correcto) de nuestro agrado. Luego no es nuestro sentimiento de complacencia quien da u otorga el valor a la cosa; antes bien, es, por decirlo así, quien lo recibe y con él o en él se regala." (Ortega, 1961, 322).

Más adelante continua diciendo el autor:

"Todas las complacencias y enojos en la vida de una persona, todos los deseos y repulsiones están motivados por valores, pero estos no valen porque nos agraden o los deseamos, sino al revés, nos agradan y los deseamos porque nos parece que valen. Por lo tanto, tienen los valores su validez antes e independientemente de que funcionen como metas de nuestro interés y nuestro sentimiento. Muchos de ellos son reconocidos por nosotros sin que nos ocurra desearlos o gozarlos." (Ortega, 1961, 326-327).

Con base en las anteriores definiciones es posible decir que los valores se reconocen como cualidades, como "algo deseable" digno de ser emulado, son un bien en sí mismos y, conceptualmente, son perfectos aunque al intentar encarnarlos sean inalcanzables en su plenitud, pudiendo aspirar a alcanzarlos sólo en parte.

Mientras más valores posea un individuo y más los vaya desarrollando, su calidad de vida será mejor. La vivencia de los valores morales hace a la persona más completa, mas dueña de sus emociones, más consciente y responsable de sus actos y más capaz de disfrutar a fondo lo que la vida le ofrece.

### *1.2 Confusión de valores en las sociedades contemporáneas y ceguera axiológica*

No toda idea o creencia reconocida y operada en un grupo humano es un valor. Una sociedad donde la corrupción se ha extendido a niveles inauditos hasta el grado de hacerse crónica, ésta se vuelve parte de la vida diaria. Un individuo inmerso en una comunidad corrupta corre el riesgo de perder la capacidad de percepción para distinguir un valor de un antivalor, en tanto que otros individuos pueden haber perdido ya esa capacidad de discernimiento, o incluso no haberla tenido nunca, y aceptan como algo normal o rutinario los comportamientos basados en antivalores. Con base en el principio de polaridad, cuando una sociedad se encuentra escasa de valores surgen conductas acompañadas de antivalores. A su vez, los antivalores se expanden y se prolongan en el tiempo entre cada vez más personas dejando su presencia de ser algo “anormal” para convertirse en “normal”.

Con el transcurso del tiempo y con la incorporación de nuevos patrones en la vida diaria las sociedades cambian, y con ellas algunos valores. A través de la historia es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Los cambios ocurridos en las últimas décadas en diversos ámbitos, como los demográficos, educativos, de salud, de género, científicos, tecnológicos, etcétera, han influido en el sistema de valores de diversas sociedades tanto de forma positiva como negativa. Ejemplos de esos cambios son la valoración de la democracia como una mejor forma de gobierno, la disminución de la natalidad, el aumento de la edad para el matrimonio, las relaciones sexuales prematrimoniales, la incorporación generalizada de la mujer al mundo laboral, la preocupación por el medio ambiente, los derechos humanos, etcétera. Dichos cambios dan testimonio de las transformaciones de los sistemas valorativos en los últimos tiempos.

Es relevante señalar la existencia de un fenómeno singular en la esfera de los valores: la *ceguera axiológica*, es decir la incapacidad para constatar por uno mismo cierto tipo de valores. Por ejemplo,

hay quienes no captan la belleza artística, sea en la música, la pintura o la literatura. Estos casos son frecuentes en contextos donde la educación, la cultura y la conciencia todavía no se han extendido. Donde el conocimiento y la razón son débiles, reina por tanto la ignorancia. La ceguera axiológica, de por sí negativa, lo es más en el terreno de la ética. Quien juzga de igual manera la virtud y el vicio, quien no encuentra diferencia entre lo bueno y lo malo, ese tal adolece de un sentido del valor.

### 1.3 *Los valores en el ser humano*

El *valor ético* en el ser humano es la concordancia entre la forma de pensamiento con conciencia, acompañado de deliberación y raciocinio, y la ejecución del acto. Una persona es éticamente buena cuando sus actos libres apuntan a la realización de la propia perfección humana expresada en las leyes naturales. El valor ético en su aspecto material se expresa mediante la adecuación del acto humano con la excelencia humana la cual se encuentra en la potencialidad misma del hombre el cual ha logrado desarrollarla.

“Si se quiere una respuesta absolutamente definitiva respecto a la esencia del valor ético, hay que recurrir a una norma absoluta que sirva como patrón de medida completamente universal, necesaria e inmutable. Y justamente poseemos esa norma absoluta, a saber, *la recta razón*. Lo que está de acuerdo con la recta razón es bueno. Los actos humanos acordes con la naturaleza humana, al estar de acuerdo con la recta razón, adquieren un valor definitivo, absoluto, universal. Ésta es la esencia o estructura íntima del valor ético. [...] La razón es la facultad de lo absoluto. Lo que ella juzga cuando funciona como tal, como recta razón, es verdadero, válido, es universalmente aceptable. Ella dice lo que es, lo que participa del ser, lo que se instala de un modo definitivo en el reino del ser. Cuando un hombre participa de esa facultad queda

unánimemente de acuerdo con todo hombre (que también participe de esa misma facultad).” (Gutiérrez, 1994, 112).

La ética, que es precisamente la disciplina del conocimiento que clasifica los actos humanos en nocivos y convenientes, virtudes y vicios, valores y antivalores, no se limita a determinar qué es bueno y qué es malo, sino que fundamenta cada uno de los valores e invita a su interiorización. Una vez que esta se produce, la persona actúa en función de un ideal valioso generando una transformación interna. “Su conducta no está centrada en sí mismo, en su propia felicidad, sino que busca siempre un horizonte más amplio, más humano. Generalmente se trata de personas que dedican su vida a un bien propio de la humanidad.” (Gutiérrez, 1994, 114).

La persona que posee virtudes éticas actúa de forma contraria al sujeto mezquino, egocéntrico, ambicioso, interesado exclusivamente en su propio bienestar y comodidad. La virtud ética proyecta al hombre fuera de sí mismo en amor, nobleza, generosidad benevolencia, justicia. Y la forma más excelsa de proyectar ese amor es hacia sus semejantes, hacia la comunidad política.

#### *1.4 Los valores en una comunidad*

Todo grupo humano posee maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales. El conjunto de valores en una comunidad integra una cultura. Cuando una virtud es practicada por un grupo de individuos y es vista positivamente por una colectividad se convierte en valor colectivo tornándose parte de la cultura de esa comunidad. Sucede lo mismo con los antivalores, es decir, cuando un vicio se practica por un grupo de personas y no es visto con complacencia por la mayoría de la colectividad, toda vez que genera un daño, entonces se le considera como antivalor o contravalor.

Los valores se acompañan de un conjunto de concepciones, algunas abstractas, que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables

de conducta sobre lo justo, lo bueno, lo bello y lo útil. Contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta.

Para saber si un acto humano posee o se acompaña de valor hay que acudir a la axiología, a la estimativa o a la ética pues éstas proporcionan los parámetros comparativos para determinar qué actos son apropiados y cuáles no lo son.

Los valores orientan las convicciones sobre el modo de hacer las cosas de forma adecuada, es decir, de hacerlas con responsabilidad, integridad, equidad. La educación y la ética determinan una cierta orientación o preferencia hacia un sector de valores que va dejando en la sombra el cultivo de los restantes.

Cada acto que realizamos como seres humanos conlleva ética, actuamos en un entorno de ideales, vivimos de acuerdo a unos valores que, como dijera Victoria Camps: "o son éticos o están contra la ética." (Camps, 1990, 16).

### *1.5 Valores de servicio público*

Desde antaño existe la preocupación por destacar aquellos elementos indispensables que debieran poseer quienes aspiran a un cargo público. Son diversos los autores que han escrito sobre la conducta de los representantes públicos. Este trabajo no tiene por finalidad realizar un estudio exhaustivo acerca de ello, pero sí señalar al menos algunos autores significativos.

#### *1.5.1 Época Antigua*

Ya se ha señalado que en la antigüedad no se hablaba del valor como tal, pero sí del bien. Aristóteles, pionero en escribir sobre ética, señalaba que para que un hombre llegase a ser bueno era necesario que llegara al dominio de sí mismo, al control de su carácter, al equilibrio o justo medio, y que esto era posible mediante la ética la cual conduce a la *virtud* entendida como excelencia humana. La abstracción del valor se encarna por tanto en la vir-

tud. Este autor estudió las formas de comportamiento humano y estableció una clasificación. Por un lado, en aquellos actos que benefician, son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, es decir, que ayudan a los semejantes, por ejemplo, la generosidad, la lealtad, la veracidad, el honor. A éstos los denominó *virtudes*. Por otro lado, aquellos actos que perjudican, son negativos o inconvenientes al ser humano porque no benefician ni al que lo realiza ni al que lo recibe los denominó *vicios*, siendo ejemplos de ello la avaricia, la deslealtad, la mentira, el deshonor. Respecto a los dos tipos de actitudes este autor señalaba que las virtudes son mejores, aunque más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas es atraída por los vicios. “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia.” (Aristóteles, *Gran Ética*, 56).

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar, es decir, es una potencia que el ser humano posee para afirmar su propia excelencia, su humanidad. Así, la virtud de un hombre es querer actuar humanamente. La virtud de un ser es lo que le confiere su valor o, dicho de otro modo, su propia excelencia. Virtud, en sentido general, es potencia y en sentido particular: humana potencia o potencia de humanidad. “Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúe correctamente.” (Compte-Sponville, 2005,14).

Las virtudes hacen que un hombre sea más humano, más excelente que otro y, sin ellas seríamos calificados de inhumanos al obrar de forma baja e incluso bestial. Esta situación supone un deseo de humanidad sin el cual cualquier ética sería imposible. Por tanto, la virtud es una disposición adquirida para hacer el bien, el cual no existe para contemplarlo sino para ser llevado a cabo. La virtud es el esfuerzo por alcanzar el bien, y éste sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones designadas por la tradición con el nombre de excelencias. ¿Y cuál es la excelencia

propia del hombre? Los filósofos griegos respondían que aquello que lo distinguía de los animales o, dicho de otra forma, la vida racional, de manera que los actos de los individuos virtuosos se hallaran regidos por la recta razón.

En definitiva, las virtudes son nuestros valores éticos pero encarnados en la medida de lo posible. Los *Tratados de Ética* enseñan que cuando los actos de la persona se acompañan de las virtudes aquella se halla en un estado “activo” o “despierto”, lo que implica ser responsable y consciente de cada movimiento a realizar. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón, se sobrepone a ellos. Lo contrario de estar activo es estar “pasivo” o “dormido”, es decir, no se es consciente de lo que se hace; en este estado el ser humano aun no ha despertado, vive en la ignorancia, la conciencia no ha llegado a la madurez, presa de las distintas pasiones que le atan.<sup>2</sup>

El estudio de la ética enseña que las virtudes constituyen el equilibrio moderado en la conducta de la persona mientras que los vicios conllevan dos situaciones extremas. Por ejemplo, respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo se halla el *avaro* quien anhela acumular, y en el otro se encuentra el *pródigo*, quien derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es aquél que hace uso del dinero con quien debe, cuando debe, como debe y donde debe. A la persona en esta situación antaño se la llamó *liberal* y a la virtud *liberalidad*. Otro

<sup>2</sup> El concepto *pasión* proviene de “pasivo” y, aplicado al ser humano, significa “un estado inactivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. Pasión o pasivo es lo contrario a estar “activo” o en “acto”. Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión. Cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se halla en estado “*pasivo*”. Permanecer en este estado implica moverse bajo la influencia del vicio, sin entendimiento ni razón, se es movido por el influjo de la pasión. Metafóricamente, Platón retoma esta idea mediante la *Alegoría de la Caverna* en la que muestra, por un lado, aquellos que viven dentro de una caverna, en la oscuridad, sumergidos en la ignorancia, y por otro, aquellos que logran salir de ésta y ver la luz, descubriendo así la verdad mediante el conocimiento. Aristóteles se refiere a esta situación también en términos metafóricos al hablar de los que viven “dormidos” y los que logran “despertar.”

ejemplo, sería el de aquel a quien todo molesta, encontrándose constantemente de mal humor: el *irascible*, su opuesto es aquel que nunca se molesta y al que se denomina *anirascible*. El justo medio entre ambos es el *apacible* o *afable* y la virtud *afabilidad*. En el campo de los placeres, en un extremo se encuentra el *desenfrenado* o *intemperante*, su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir, que no siente placer alguno. Su justo medio se encuentra en el *sobrio*, *moderado* o *templado* y la virtud es la *templanza*. En palabras de Aristóteles: “La virtud es por consiguiente una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto.”(Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1107 a). De esta manera todo justo medio es una virtud.

El conjunto de vicios y virtudes, expresada por la ética se manifiesta en el siguiente cuadro:

VIRTUDES Y VICIOS EN EL SER HUMANO		
<i>Extremo (vicio)</i>	<i>Justo Medio (virtud)</i>	<i>Extremo (vicio)</i>
Irascibilidad	Apacibilidad	Anirascibilidad
Temeridad	Valor	Cobardía
Desvergüenza	Pudor	Timidez
Desenfreno	Templanza	Insensibilidad
Envidia	Benevolencia	Malevolencia
Lucro	Justicia	Pérdida
Prodigalidad	Liberalidad	Avaricia
Jactancia	Sinceridad	Auto depreciación
Adulación	Amistad	Grosería
Servilismo	Dignidad	Suficiencia
Voluptuosidad	Fortaleza	Sumisión a la desgracia
Vanidad	Magnanimidad	Pequeñez de espíritu
Extravagancia	Magnificencia	Desaliño
Bellaquería	Sabiduría	Simpleza

Fuente: Aristóteles, *Ética Eudemia*, Libro II, 1221<sup>a</sup>



Para los estudiosos de la ética, la práctica de las virtudes es lo que se denomina el “bien”, mientras que el “mal” es la práctica de los vicios. En la medida en que el ser humano comprende cada uno de sus actos se forma y despierta la conciencia y, gracias a ella, el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado bajo su responsabilidad.

Otros autores que han destacado la importancia de los valores para gobernar fueron Confucio en la antigua China así como el romano Cicerón. Del primero se conocen los *Principios para el Buen Gobierno*: cortesía, esfuerzo, ánimo, vigor, humanidad, orden en la familia, piedad filial, respeto fraternal, ternura. Del segundo son célebres las llamadas *virtudes cardinales*: fortaleza, justicia, templanza y sabiduría.

Cuando los actos de aquellos que representan a la comunidad política, es decir, los gobernantes, se inclinan por las virtudes sin duda sientan las bases para establecer costumbres sanas o buenas al ser ejemplo ante los gobernados, de lo contrario serán los vicios los que harán costumbre, reproduciéndose rápidamente al hacerse comunes y adaptarse fácilmente a los ciudadanos.

### 1.5.2 *Época contemporánea*

En la época contemporánea existen dos criterios para la identificación e interpretación de valores para el servicio público. El primero, aquel que señala que cada país posee una historia, unas costumbres, una naturaleza, una cultura y, por lo tanto, unos valores específicos que, en ocasiones, no son comprendidos desde el exterior. Dicho criterio rechaza la idea de la existencia de principios universales para los servidores públicos, negando así la posibilidad de una ética universal; reconoce diferentes éticas en el mundo, sostiene incluso que cada país cuenta con una ética propia. El segundo criterio afirma que es posible identificar valores universales para los asuntos de gobierno o para el ámbito público, argumentando la existencia de éstos en cualquier país. Algunos ejemplos de valores universales con base en una ética pública son:

la lealtad, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el buen trato a los ciudadanos. En general, todos estos se hallan presentes en las normas y códigos sobre ética en diversos países del mundo.

Ambos criterios son válidos y sin embargo no se contraponen, por el contrario interactúan, es decir, así como existe una disciplina jurídica, *el derecho*, cuya dimensión es amplia teniendo que dividirse en áreas específicas (administrativo, civil, penal, laboral) y contando cada país con una legislación propia que varía según la época y las circunstancias históricas, de la misma manera *la ética* es una disciplina que se divide y concentra su atención a efectos de estudio en: política, administración, biología, ciencia, negocios, tecnología, etcétera. También puede centrar su atención en una sociedad en particular o en una etapa histórica determinada. De esta manera la ética, en cualquier época o disciplina en la que se aplique, no cambia su objetivo: que el ser humano moldee su carácter y sea dueño de sí mismo a fin de que actúe haciendo el bien.

Los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas manejan principios comunes para sus gobernantes. Los encuentros, foros y congresos internacionales sobre combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares para ser impulsados en los distintos gobiernos.

Diversos estudios relativos a la ética pública aplicados por la OCDE (1997, 2000) en los países miembros de distintas regiones del mundo, señalaron que aquellos cuentan con leyes, códigos o normas en los que incluyen ciertos principios comunes para sus servidores públicos. El siguiente cuadro muestra los que sus respectivos códigos señalan como prioritarios:

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍS SEGÚN LA OCDE			
<i>Australia</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Portugal</i>	<i>Nueva Zelanda</i>
Compromiso Honradez Hincapié en los resultados Integridad Mejora Continua Mérito Responsabilidad Receptividad a las administraciones	Cualificación Fiabilidad Imparcialidad Lealtad Profesionalidad Transparencia	Competencia Integridad Legalidad Neutralidad Responsabilidad Servicio público	Actitud innovadora y sentido común Actuar con verdadero espíritu de la ley Funcionarios que se atengan al interés colectivo Liderazgo y juicio crítico fundado Medio ambiente de trabajo equitativo y estimulante Normas éticas que susciten confianza y respeto Personal con formación cualificada
<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>España</i>	<i>México</i>
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia	Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia		
--	---	--	--

Fuente: OCDE, *la ética en el servicio público*, 1997

El cuadro anterior muestra un conjunto de valores comunes a diferentes gobiernos a pesar de provenir de distintas regiones geográficas y de poseer una cultura diferente. En el año 2000 esta investigación sobre valores de la OCDE se amplió a todos los países miembros de este organismo.

Diversos estudiosos de la ética coinciden en la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales:

a) Kluckhohn declara: "Todas las culturas poseen el concepto de asesinato distinguiéndolo del de ejecución, muerte en guerra y otros homicidios justificables. Las nociones de incesto y otras reglas relativas al comportamiento sexual, y la prohibición de mentir en circunstancias definidas, las nociones de restitución y reciprocidad, de obligaciones mutuas entre padres e hijos, éstos y otros muchos conceptos son absolutamente universales." (Kluckhohn, 1995, 67).

b) Kohlberg sostiene: "Hay una universalidad en la secuencia de los estados de la evolución moral" (Kohlberg, 1992, 87).

c) La filósofa Anna Wierzbicka escribe: "La verdad sobre la comprensión humana está basada en un universal y presumiblemente innato alfabeto de pensamientos humanos, y este alfabeto de pensamientos humanos es el que nos ofrece una clave para comprender a otros pueblos y a otras culturas." (Wierzbicka, 1992, 67).

d) Ralph Linton afirma: "La universalidad se da en los valores básicos, que normalmente se asocian con la satisfacción de las

necesidades básicas de los individuos, tanto físicas como psicológicas, y la realización de las condiciones necesarias para la supervivencia y el funcionamiento eficaz de las sociedades.” (Linton, 1964, 67).

e) Para J. A. Marina: “Los antropólogos admiten que determinadas características de un sistema cultural son esenciales para el mantenimiento de la vida, y que es inevitable que haya en toda sociedad un conjunto de valores, normas e instituciones que las configure. Por ejemplo, toda sociedad debe asegurar algún modo de organización familiar, y también la educación de la descendencia para realizar las tareas imprescindibles. Además, hay que conseguir la seguridad del grupo, etc. No es, pues, extraño que existan en todas las sociedades normas referidas a la familia, a sus responsabilidades respecto a la educación de los niños, a los deberes de la comunidad.” (Marina, 1995, 66).

Los valores que se aplican dentro del ámbito contemporáneo son resultado de la evolución y desarrollo de dos modelos, el Weberiano y el de la Nueva Gestión Pública. Ahora bien, si enumeramos valores del sector público y del privado e incorporamos aquellos valores provenientes de la participación social (ONG’s) tenemos el siguiente cuadro:

PROCEDENCIA DE LOS VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA		
<i>Valores del Modelo Burocrático Weberiano</i>	<i>Valores de la Nueva Gestión Pública (Modelo Gerencial Privado)</i>	<i>Valores del Sector Social (Participación ciudadana, ONG's)</i>
Autoridad Capacidad Continuidad Diligencia Disciplina / Obediencia Espíritu de servicio Imparcialidad Integridad Jerarquía Lealtad Legalidad Mérito Neutralidad Permanencia en el empleo Profesionalidad Respeto Responsabilidad Seguridad	Aprovechamiento de tiempo Calidad Cambio Capacidad de acción Competencia Economía Eficiencia Eficacia Especialización Flexibilidad Innovación/Iniciativa Movilidad de personal Productividad Racionalidad Rapidez Transparencia	Capacidad crítica Civismo Colaboración Diálogo Equidad Justicia Movilización Participación Respeto Solidaridad Tolerancia Transparencia

Fuente: elaboración propia

Por todo lo anterior, resulta de interés plasmar una tipología de valores de servicio público conforme a la disciplina ética. El siguiente cuadro es una muestra de ello.

TIPOLOGÍA DE VALORES PARA EL SERVICIO PÚBLICO	
Amabilidad / Buen trato /Cortesía	Honestidad /Honradez /Integridad
Armonía / Concordia / Acuerdo	Honor
Asistencia / Presencia	Humildad /Modestia /Sencillez
Atención al ciudadano	Iniciativa /Actitud innovadora
Autoridad	Justicia
Benevolencia	Lealtad /Fidelidad /Adhesión
Calidad	Mérito /Merecimiento
Capacidad /Aptitud /Suficiencia / Idoneidad	Moderación
Comunicación /Diálogo	Objetividad
Confianza /Credibilidad	Paciencia /Tranquilidad /Calma
Confidencialidad /Sigilo profesional	Previsión
Cooperación /Participación	Profesionalidad /Aptitud /Compe- tencia
Cuidado /Esmero	Prudencia /Cordura
Decoro /Decencia /Dignidad	Pulcritud /Buena presencia /Aseo
Dedicación plena o exclusiva	Puntualidad
Diligencia /Rapidez /Prontitud	Renovación /Actualización
Disciplina /Obediencia /Orden	Respeto
Discreción /Reserva /Cautela	Responsabilidad /Cumplimiento
Discrecionalidad	Sabiduría /Buen juicio /Tino
Ecuanimidad /Ponderación	Sencillez en la tarea
Eficiencia	Sensibilidad /Delicadeza /Intuición
Ejemplaridad	Solidaridad
Fortaleza /Firmeza	Templanza /Moderación / Continencia
Franqueza /Sinceridad	Tolerancia /Condescendencia
Equidad /Imparcialidad /No discrimi- nación /Neutralidad	Transparencia /Claridad
Espíritu de servicio /Compromiso	Urbanidad /Educación /Respeto
Flexibilidad	Valentía /Temple
Generosidad / Liberalidad	Veracidad /Realidad

Fuente: Elaboración propia con base en la ética y diversos Códigos de Gobierno.

Algunos estudiosos de valores éticos para el servicio público han hecho propuestas sobre cuáles son los principales valores que deben seguirse en el ámbito público. Una de ellas, Victoria Camps, señala los siguientes:

1) El servicio al interés general; 2) Imparcialidad; 3) Transparencia; 4) Uso adecuado de los bienes públicos; 5) Responsabilidad profesional; 6) Lealtad a la administración y; 7) Humanización de la administración. (Camps, 1997, 55) Por su parte, Manuel Martínez Bargueño, señala nueve principios básicos para el servicio público: 1) Profesionalidad; 2) Eficiencia; 3) Eficacia; 4) Calidad en el producto final; 5) Atención y servicio al ciudadano; 6) Objetividad; 7) Transparencia; 8) Imparcialidad; 9) Sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia. (Martínez, 1997, 24).

En cualquier caso, ambos autores coinciden en señalar que los valores en el desempeño del gobierno y del servicio público son necesarios para que los individuos desempeñen bien su papel social. “Hoy habría que decir que la virtud es una cualidad –o una serie de ellas- favorable al ejercicio y al perfeccionamiento de la democracia representativa.” (Camps, 1990, 29-30). En cualquier caso, el *objetivo* de las virtudes y/o valores en el ámbito público es el de elevar la calidad de la conducta de los servidores públicos para que ésta se refleje en todas las funciones y responsabilidades que aquellos realizan a fin de avanzar en la construcción de un “buen gobierno”.

Cuando los valores éticos son interiorizados verdaderamente actúan como freno a las prácticas corruptas. Pero, sin duda, requieren de aliados. Un valor jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislado. Necesita estar respaldado por otros valores. Por lo tanto, para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. No bastan las buenas intenciones para gobernar. Incluso la emisión de una ley si carece de fuerza y respaldo se torna papel mojado. Sólo mediante una transmisión de valores, de forma constante, que alcance a un porcentaje amplio de personas será



posible hacer frente a los antivalores y a las prácticas corruptas en el sector público.

## 2. LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquéllos que van a ponerlos en práctica.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: *a) Códigos Generales*, los cuales establecen los valores que deben ser inherentes a todo servidor público, independientemente del área en la que éste se desempeñe; *b) Códigos particulares*, los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes entre sí. Respecto a su alcance, se encuentran los códigos nacionales y los de carácter multinacional. De estos últimos son ejemplo: *Las Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional, de Naciones Unidas*, *el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, de la Unión Europea o *el Código de Ética del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.

Cualquiera que sea la forma de los códigos, su fondo debe reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen

ejercicio de la función pública. De esta manera, quien haya leído y, lo que es más importante, asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente además de permitir identificar los vicios o antivalores sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos.

Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes: “[...] para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los celos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición.” (OCDE, 1997, 76).

Cuando los valores se ausentan así como los códigos que los refuerzan, surgen de inmediato diversos anti-valores en la conducta de los servidores públicos que afectan en lo inmediato a la operación del sistema de gobierno.

El hecho de que existan gobernantes carentes de valores genera el incumplimiento de objetivos en los programas de gobierno. A su vez, la desviación de recursos para servicios básicos genera pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y, en ocasiones, muerte, todas las distintas formas de sufrimiento humano. Estos sufrimientos se perpetúan e incluso se incrementan. La existencia de tanto dolor y desesperanza en algunas sociedades demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas, así como una gran ausencia de valores. Por lo tanto, la ética es condición fundamental para mejorar el desarrollo humano. El criterio ético en política y en los

asuntos de gobierno responde a una filosofía, a una manera de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses contribuyendo al bien social, es decir, sin perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos. Las instituciones públicas funcionan bajo un marco de valores y principios que permite orientar y potenciar las capacidades de sus miembros, por lo tanto, requieren personas con un perfil definido.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo (según TI, OLAF, OCDE) cuenten con instrumentos de aplicación ética, es un indicador de la importancia que los valores tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, éstos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin en sí mismos, es decir no basta con lograr que un gobierno elabore y promulgue un código. Los códigos son un medio importante pero incompleto, son una pieza de la maquinaria ética que debe ir acompañada del resto del equipo (controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación, concienciación, etcétera). Si la elaboración de códigos no se acompaña de una estrategia de divulgación y comunicación, cuando sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de otros elementos fundamentales como Una *Oficina de Ética*, que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, así como de expertos o especialistas que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Si bien se equipara la ética con la deontología, conviene señalar que un *código ético* va más allá de un *código deontológico*. La deontología no es la ética. El término deontología se usó por vez primera en 1825 con la aparición de la obra *Deontología o Ciencia de la Moralidad*, de Jeremie Bentham, con el significado de “Ciencia de los deberes o teoría de las normas morales”. Las *teorías deontológicas* ponen el acento en los conceptos de “deber” y “obligación” y recalcan que lo éticamente meritorio es hacer siempre lo que está “mandado” por reglas, normas y principios morales legítimos. Las teorías deontológicas ofrecen un perfil rigorista y *jurídico* al poner énfasis en que la ética sólo se puede definir mediante las normas y leyes. Contrario a esta corriente, se encuentran las *teorías teleológicas*, las cuales insisten en las acciones humanas, en los fines o metas que se persiguen y se justifican por los resultados, en razón del fin. Enfatizan en el carácter propositivo de las acciones y conductas humanas y suelen definir explícitamente los objetivos y los contenidos que deben guiar las conductas éticas. No obstante, la realidad en la vida pública es más que un instrumento normativo. Pensar que con el sólo incremento de más leyes se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la ética.

Otro aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Cuando no se sancionan las conductas indebidas cualquier propuesta de valores mediante los códigos pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

### 3. REFLEXIONES FINALES

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos basados con los antivalores es la ignorancia. Existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y

el anhelo de poder. Por tanto, sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control a los gobernantes, legisladores, jueces y funcionarios públicos.

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Es un poderoso instrumento de poder político, un motor del desarrollo humano. No obstante, también existen corrientes que se han aprovechado de ésta disciplina para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos y beneficiando a intereses específicos, tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa o una ética neoliberal. Es decir, existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de ética acompañado de determinada ideología. La globalización permite la llegada de valores externos de carácter económico-comercial ajenos a las distintas realidades nacionales, generando confusión y duda en los servidores públicos, estimulando la codicia en el cargo al querer comerciar con los servicios públicos a fin de obtener ganancias adicionales. El valor del espíritu de servicio está siendo sustituido por el interés económico.

El objetivo que persiguen los valores en el servicio público es el de la obtención de mejores resultados. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia.

Conviene aspirar a que los valores de servicio público se tornen principios que se antepongan en toda decisión que tome cualquier servidor público. Siendo así, se prepara el terreno para establecer los cimientos que permitan crear un edificio ético que contribuya a su fortaleza moral.

La implementación de la ética pública es un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden

ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política de ésta naturaleza.

La implementación de valores ha de realizarse conforme a la realidad de cada Estado. Requiere un análisis del contexto histórico, político, económico, social y cultural. En su fomento hay que desenvolverse con prudencia, especialmente en aquellas culturas donde religión y política van de la mano. Cuando las creencias son asunto delicado y arraigado, la mera sospecha de intervencionismo del exterior puede dar lugar a violentas crispaciones que den al traste con los objetivos planteados. Pese a que la forma de implementación de la ética está condicionada por el carácter de cada país, el fondo, es decir, los valores en sí, no tienen por qué estarlo. La transparencia, la equidad, la imparcialidad, la profesionalidad, la eficiencia, el compromiso o la veracidad son susceptibles de definirse como universales alcanzando el reconocimiento general.

Si bien durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias, muchos servidores públicos están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta, por lo que hace falta reforzar los distintos instrumentos de aplicación para alcanzar una verdadera transformación.

Una definición más amplia sobre el concepto de ética pública sostiene que ésta no se limita a los asuntos de gobierno sino que abarca a los sectores privado y social. Cuando se fomenta la ética en los diversos sectores del Estado y se establecen los mecanismos de ayuda para apoyar a los Estados más débiles, se estarán construyendo los pilares de una ética global. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- AMITAI Etzioni (1990), *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Barcelona, Paidós.
- ARANGUREN, José Luis (1996), *Ética y Política*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- ARISTÓTELES (1982), "Política", en *Obras*, Madrid, Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_ (1982), "Ética Nicomaquea", en *Obras*, Madrid, Aguilar, pp. 271-526.
- \_\_\_\_ (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- ARRIAGA, Carlos (2000), *Curso de ética*, México, UNAM.
- CALHOUM, Cheshire y Robert Solomon (1996), *¿Qué es una emoción?*, México, FCE.
- CAMPS, Victoria (1990), *Virtudes Públicas*, Madrid, Austral.
- COMPTE-SPONVILLE, André (2005), *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Madrid, Paidós.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Madrid, Paidós.
- DIEGO Bautista, Oscar (2009 a), *Ética para corruptos*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- DIEGO Bautista, Oscar, (2009 b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los Servidores Públicos*, México D. F., UPN.
- DOMÉNECH, Antoni (1989), *De la ética a la política*, Barcelona, Critica.
- GARCÍA Enterría, Eduardo (1996), *Código de la función pública*, Madrid, Editorial Civitas.
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús (2000), *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.
- GUARIGLIA Oswaldo (1997), *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Buenos Aires, Eudeba.
- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl (1994), *Introducción a la ética*, México, Esfinge.
- HABERMAS, Jurgen (1991), *Escritos sobre moral y eticidad*, Barcelona, Paidós.
- HIDALGO Tuñón, Alberto (1993), *¿Qué es esa cosa llamada ética? Principales teorías*, Madrid, Liga Española de la Educación y Cultura Popular.
- KLUCKHOHN (1995), "Ethical Relativity: Sic et Non", *Journal of philosophy*, LII.
- KOHLBERG, Lawrence (1992), *Psicología del desarrollo moral*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

- LINTON, Ralph (1954), "The problem and perspective in Anthropology", En: *R. F. Spencer <ed.>: Method and Perspective in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- MARTÍNEZ Bargueño, Manuel (1997), "La ética nuevo objetivo de la gestión pública", En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, N° 10, sep-dic, pp. 19-32.
- OCDE (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris.
- \_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.
- \_\_\_\_ (1997), *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, MAP.
- ORTEGA y GASSET, José (1961), "Introducción a la estimativa" En: *Obras Completas*, Tomo VI, Revista de Occidente, Madrid, pp. 315-335.
- RAZ, Joseph (2001), *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa.
- REYES Mate, María (1986), *El lugar de la ética en el arte de la política*, Barcelona, Anthopos.
- RODRÍGUEZ-ARANA; Jaime (1993), *Principios de ética pública*, Madrid, Montecorvo.
- \_\_\_\_ (1996), *Sobre la codificación de la ética pública*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo.
- \_\_\_\_ (2001), *La Dimensión ética*, Madrid, Dykinson.
- RUBIO Cariacedo, José (1987), *El hombre y la ética*, Barcelona, Anthopos.
- RUSELL, Bertrand (1957), *Ética y política en la sociedad humana*, México, Hermes.
- SÁNCHEZ, Vázquez, Adolfo (1981), *Ética*, México, Grijalbo.
- SAVATER, Fernando (2002), *Ética como amor propio*, Barcelona, Mondadori.
- \_\_\_\_, *Ética y ciudadanía* (2002), Barcelona, Editorial Montesinos.
- SCHELER, Max (1941), "El formalismo en la ética y la ética material de los valores", En: *Revista de Occidente*, Madrid, pp. 41.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- TUGENDHAT, Ernst (1998), *Ética y política*, Madrid, Tecnos.
- VILLORO, Luis (2001), *El poder y el valor*, México, FCE.
- WEBER, Max (1984), *El político y el científico*, Madrid, Alianza editorial.
- \_\_\_\_ (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- WIERZBICKA (1992), *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork
- XIRAU, Ramón (1990), *Introducción a la historia de la filosofía*, México, UNAM.
- ZYGMUNT, Bauman (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, México, FCE.





## LECCIÓN 13



ÉTICA PARA LEGISLAR

*La Diligencia* (Diligentia), de Heinrich Aldegrever (1502-1558), grabado alemán de 1549, en: *Grabados alemanes de la Biblioteca Nacional (Siglos XV-XVI)* (1997) Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, Tomo I, p. 81.

# ÉTICA PARA LEGISLAR

*Debemos observar a los hombres de Estado desde la niñez, encargándoles tareas con las cuales más fácilmente se les olvide aquella convicción (del bien común) dejándose engañar. Luego, aprobaremos al que tenga buena memoria y sea difícil de engañar, y desecharemos al de condiciones contrarias a esas. (...) Y habrá que crear una tercera especie de prueba, una prueba de hechicería, y contemplarlos en ella. Así como se lleva a los potros a donde hay fuertes ruidos y estruendos, para examinar si son asustadizos, del mismo modo se debe conducir a nuestros jóvenes a lugares terroríficos, y luego trasladarlos a lugares placenteros. Con ello los pondríamos a prueba mucho más que al oro con el fuego, y se pondría de manifiesto si cada uno está a cubierto de los hechizos y es decente en todas las ocasiones, de modo que es buen guardián de sí mismo y de la instrucción en las Musas que ha recibido, conduciéndose siempre con el ritmo adecuado y con la armonía que corresponde, y en fin, tal como tendría que comportarse para ser lo más útil posible, tanto así mismo como al Estado. Y a aquel que, sometido a prueba tanto de niño como de adolescente y hombre maduro, sale airoso, hay que erigirlo en gobernante y guardián del Estado, y colmarlo de honores en vida; y, una vez muerto, conferirle la gloria más grande en funerales y otros ritos recordatorios. Al que no salga airoso de tales pruebas, en cambio, hay que rechazarlo. Tal me parece, Glaucón, que debe ser la selección e institución de los gobernantes y de los guardianes.*

Platón, *La República*, 413 d, e y 414 a

*El hombre que ocupa un cargo público debe dedicarse al estudio en sus momentos de descanso. El estudioso, por su parte debe ocupar un cargo público cuando no se dedique a su investigación.*

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

*Los legisladores no pueden por sí solos beneficiar a los estados a no ser que los que conducen a la ciudadanía se comporten con sabiduría. Así que las leyes son útiles cuando se portan bien, pero si se comportan mal para nada sirven..*

Carta de Solón a Epiménides, En: *Diógenes Laercio I*, 74

## INTRODUCCIÓN

La teoría política señala que la conducta del legislador debe ser excelsa dado que al ejercer la política, dirige los destinos de un país. En este sentido, esta lección aspira a mostrar a aquellos legisladores que ignoran, a recordar, a quienes ya conocen y a reiterar de manera general la importancia de valores éticos en su labor así como la responsabilidad que implica ocupar un cargo de Estado.

### 1. LA DUALIDAD ÉTICA-POLÍTICA COMO MARCO ESENCIAL PARA GUIAR LA CONDUCTA DEL LEGISLADOR

La integridad en el ser humano orienta la conducta de acuerdo a valores. Por ello, es fundamental que quienes deliberan sobre los asuntos de un Estado, es decir, aquellas personas que ocupan un cargo de representación popular y sirven al Estado, posean un comportamiento noble.

Una reflexión exhaustiva respecto a la manera de impedir que los legisladores practiquen actitudes indebidas conduce a la afirmación de que es imprescindible establecer un filtro basado en educación y ética para despertar la conciencia y, posteriormente, lograr la interiorización de los valores de servicio público. De esta manera, el legislador podrá actuar comprometido con la comunidad a la que representa. Son los principios y valores los que impiden o motivan a actuar a toda persona, y la ética es la disciplina que los muestra.

La ética orientada al legislador tiene como eje dotarle de cualidades a fin de formarlo en el espíritu de lo público para comprender así la misión encomendada: servir a la sociedad a la que se representa mirando siempre por el beneficio del Estado. De esta manera todas las tareas y actividades que realizan los legisladores han de estar orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política.

La potencialización de valores en los servidores del Poder Legislativo es un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades

y vicios practicados en el uso del poder público. De igual manera, cuando estos valores son interiorizados por los representantes públicos y se logra actuar con responsabilidad, se convierten entonces en un factor esencial para la recuperación y el mantenimiento de la confianza en las instituciones, a la vez que instrumento clave para elevar la calidad en las decisiones políticas gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los deliberadores públicos. La excelencia de los asuntos en el ámbito legislativo sólo se alcanzará y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética.

Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política conduce al uso de la disciplina ética como instrumento esencial al realizar una doble función. Por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en el servicio público, y por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos contribuyendo así a la calidad moral de las personas y de las instituciones. El fomento de los valores éticos en los legisladores permite concienciar en responsabilidad y compromiso generando así una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos. De ahí que el comportamiento íntegro de los representantes públicos sea una condición *sine qua non* para que exista una eficiente legislatura que a su vez marque las guías adecuadas por las que debe avanzar el país.

Si bien históricamente el tema de la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, en los últimos tiempos su presencia se ha descuidado u omitido deliberadamente de los espacios públicos. Dicha omisión no es casual porque la ética representa un dique u obstáculo para aquellos individuos carentes de valores que anhelan el poder y ocupan un cargo sin merecerlo.

En la teoría política y en la historia del pensamiento político es posible encontrar los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa, pero es importante también señalar que en la sociedad contemporánea investigar, hablar y escribir sobre ética,

y hacerlo además para referirse a cuestiones de política, resulta una tarea un tanto compleja y a veces incomprendida. Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el campo de la política, particularmente en el ámbito legislativo, las reacciones en los interlocutores son de varios tipos. Por un lado, una actitud de rechazo inmediato, en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún espacio para la ética; por otro lado, existen personas anti-religiosas que rechazan la ética por identificarla, erróneamente, con la religión. Finalmente, existe una postura más sensata y prudente, aunque minoritaria, que considera que el interés por la difusión y aplicación de la ética en los diputados y senadores contemporáneos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario pero, en cualquier caso, necesario.

El Poder Legislativo será legítimo y digno si defiende y aplica una verdadera ética pública en sus integrantes en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Para ello se requiere contar con individuos, además de capaces, buenos. Es aquí donde hace su aparición la ética al formar y mejorar a las personas. Sin embargo, ésto, por sencillo que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

La pérdida de la confianza en los legisladores y en las instituciones en las que operan es asunto grave, porque sin ella, sociedad y gobierno se dividen generando una fractura en el Estado. La confianza se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en las decisiones y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos tales como: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno o uso indebido del patrimonio público. Estas situaciones se repiten con frecuencia, más aún, tienden a incrementarse.

Los antivalores en general y la corrupción en particular, generan ineficiencia en el funcionamiento del Poder Legislativo. Pese

a existir diversos mecanismos que intentan combatir las prácticas corruptas en diputados y senadores tales como contralorías, leyes y reglamentos, códigos normativos, controles burocráticos (informes), auditorías, sanciones, etcétera, se trata normalmente de meros instrumentos de control externo al individuo que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al desarrollo interno de la persona, a la práctica de valores, al autocontrol. La ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrentan los legisladores, sino un instrumento más en la “caja de herramientas” para auxiliar en la búsqueda de soluciones. Cualquier iniciativa orientada a la resolución de los asuntos públicos podrá tener mayor impacto si se acompaña de sabiduría, prudencia o justicia, valores que la ética enseña.

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de dichos valores sino su interiorización en los representantes públicos, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas florezcan en la vida de los legisladores. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. Por otro lado, no basta con que un legislador posea conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a la que aquella le dicta, atendiendo a intereses personales o de partido. Esta idea la sintetiza muy bien el poeta Ovidio al escribir: “Veo el mal y lo desapruébo, pero hago el mal”. Más allá de la conciencia está, y esto es lo más importante, la supraconciencia, el hecho de actuar como se piensa.

En materia de ética pública tres verdades se hacen evidentes: a) Cuando se rescatan y fomentan en los legisladores los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de unidad lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber; b) En contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan



en la deliberación de los asuntos públicos, mayor fractura en el cuerpo legislativo, generándose una división que da pie al surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas, por más competentes y expertos que los individuos sean en su área; c) Pese a la pluralidad de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo es posible alcanzar acuerdos normativos, en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los diputados y senadores.

La disciplina política, la verdadera, se apoya para su buen funcionamiento en la ética. Los políticos, los verdaderos, no los politicastos (usurpadores de cargos), cuentan en su formación con principios y valores para el servicio público y tienen por *misión* guardar al Estado. En este sentido Platón escribió: "A los que se revelan capaces de vigilar las leyes y costumbres del Estado, a esos instituiremos como guardianes" (Platón, *La República*, 484<sup>a</sup>).

Históricamente, el tema de la ética siempre ha acompañado a la política como elemento que la complementa. En política, las decisiones no se pueden tomar de manera mecánica como en las ciencias exactas, por lo que resulta de una profunda insensibilidad decidir basándose exclusivamente en criterios económico-cuantitativos. Cuando así se actúa se omite el bienestar social abandonando a los seres humanos a la miseria, a la enfermedad, a la inasistencia. Un político no es un especialista técnico o científico, su papel no es sumar  $2 + 2$  sino "sumar peras con manzanas", como afirma Victoria Camps (1996). En sentido contrario, las estrategias y decisiones políticas tampoco pueden simplemente sustituirse por más ética, ni el político puede cambiarse por el profesional ético. Es importante recordar que los extremos son negativos y que la política y la ética por separado son incapaces de alcanzar acertadamente los objetivos en un Estado. Es necesario buscar el equilibrio entre la virtud del <ético> y la experiencia del <político>.

Un estudio de Edward Hallet Carr, titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939*, en el que analiza el periodo de la Primera Guerra Mundial hasta el inicio de la Segunda, concluye con un capítulo sobre

la moral<sup>1</sup> en el nuevo orden internacional en el que este autor afirma: “Así como siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados.”<sup>2</sup> Sobre esta misma idea, Hans J. Morgenthau había publicado en 1848 la obra *Politics among Nations*. En ella defendía la necesidad de una escala de valores al señalar: “Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder.”<sup>3</sup>

La valoración del poder en política se halla en dependencia directa con la imagen que se tenga del ser humano. Aquellos que consideran al hombre como bueno por naturaleza, racional, consciente y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y, por tanto, al poder cómo algo benéfico. En cambio, los críticos del *deber ser* del político, señalado en la teoría política, consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligroso. Miran siempre la política como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente contemplan al poder como algo nocivo *per se*.

Lo cierto es que el mundo es una realidad dual y en el ser humano se hallan mezcladas la bondad y la maldad. Así, en política no se puede ignorar que el poder, dada esta condición ambivalente, no siempre ni en todas partes ha sido utilizado de manera

<sup>1</sup> Es importante señalar que existen diversos enfoques en la interpretación de los conceptos ética y moral. Sin embargo, con base en la etimología de cada uno de ellos, del griego “éthike” y del latín “mos-moris”, ambos significan “habito, carácter o costumbre”, es decir, lo mismo, de suerte que moral y ética se refieren al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de la vida. Para un mayor desarrollo ver: Diego, Oscar, *Ética Pública y Buen Gobierno*, IAPEM, 2008.

<sup>2</sup> Cf. Edward H. Carr, *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, 1946.

<sup>3</sup> Cf. “Another Great Debate. The national Interest of the United States”, en *Politics in the Twentieth Century*, Vol. I: The Decline of Democratic Politics, Chicago, 1926, p. 110.

correcta y justa. La historia de la humanidad está llena de ejemplos que muestran cómo se ha abusado de él y cómo individuos encumbrados pero carentes de valores han cometido verdaderas bestialidades. Precisamente por eso, desde los tiempos más remotos, también han existido individuos que han dedicado sus esfuerzos para intentar controlar tales abusos.

El propósito de la ética en política no se reduce a establecer una lista de buenos principios, sino que aspira a generar un cambio esencial que se traduzca en actos concretos orientados hacia el interés público, en otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los representantes públicos o como dijera Aristóteles: "No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos.

## 2. EL CUERPO DELIBERATIVO EN BUSCA DE LA SATISFACCIÓN DE LA PLURALIDAD DE INTERESES

*Hay que pensar que una ciudad-Estado debe ser libre, prudente y amiga de sí mismo y que el que legisla debe hacerlo apuntando a esa finalidad.*

Platón, *Las leyes*

La política tiene por fin satisfacer la pluralidad de intereses ciudadanos sin inclinarse por intereses particulares o de grupo. En su esencia original es unión, es integración, es solidaridad, es el eslabón que une a los seres humanos. Platón sostiene en *Protagoras* esta idea de manera mítica al decir: "Ya intentaban los hombres reunirse y ponerse a salvo con la fundación de las ciudades. Pero cuando se reunían se atacaban unos a otros al no poseer la ciencia política, de modo que de nuevo se dispersaban y perecían. Zeus entonces temió que sucumbiera toda nuestra raza y envió a Hermes para que llevara a los hombres el sentido moral y la justicia, para que hubiera orden en las ciudades y ligaduras acordes de amistad. (322c) Le preguntó entonces Hermes a Zeus a quiénes debería otorgar *el sentido moral y la justicia*. <A todos, dijo Zeus, y que todos sean partícipes. Pues no habrá ciudad si sólo algunos

de ellos participan. Además, impón una ley de mi parte: que al incapaz de participar del sentido moral y la justicia lo eliminan como a una enfermedad de la ciudad>. Si ha de existir la ciudad, nadie puede desentenderse.” (Platón, *Protagoras*).

De esta manera, el resultado de sumar ética y política es gobernar sirviendo a la pluralidad de intereses. El principio por excelencia en el cargo es la desvinculación del interés personal en el servicio al Estado. He aquí la esencia de la política y el motor que debe impulsar a los legisladores.

El bien plural es el bien de todas las personas en tanto son miembros del Estado y corresponde a los legisladores trazar los mecanismos para lograr la satisfacción.

Platón sostenía que quien participa de la facultad deliberativa emplea todo su esfuerzo, inteligencia y capacidad en beneficio del Estado: “En ningún tipo de gobierno, aquel que gobierna en tanto que gobernante, examina y dispone de lo que a él le conviene, sino lo que conviene al gobierno, aquel para el que emplea su arte y, con la vista en éste y en lo que a éste conviene se adecua y dice todo lo que dice y hace todo lo que hace.” (Platón, *Protagoras*).

Los buenos legisladores establecen una forma de constitución que garantiza una armonía entre las partes que conforman la comunidad política, cumpliendo así con uno de los mayores fines de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades y capacidad para realizar acciones nobles.

### 3. AUSENCIA DE UN PERFIL DEFINIDO PARA LOS CARGOS LEGISLATIVOS Y DESVIACIÓN DE SU FUNCIÓN

*Quede establecido así y dicho que a todos los ciudadanos que ignoran eso (el bien del mal) no debe confiárseles nada relacionado con el gobierno y que hay que censurarlos por ignorantes, aunque sea eventualmente muy buenos en hacer cuentas y hayan realizado todos los estudios de asuntos muy estimados (...)*

Platón, *Las Leyes*

El abuso, usurpación y mal ejercicio de los cargos deliberativos ha estado presente en la historia de la humanidad. Sin embargo,

a partir de finales de la década de los 80 del siglo pasado con la nueva fase del desarrollo del capitalismo, cuyos rasgos característicos son las recetas neoliberales y la estrategia de globalización, dichos cargos han sufrido una alteración. Las políticas globalizadoras han contribuido a cambiar los principios y valores en la forma de legislar y gobernar. Los principios provenientes de la empresa privada dan pie a la formación del “espíritu capitalista” lo que a su vez despierta en las personas en el cargo la ambición y la codicia de manera desahogada.

El bombardeo de antivalores del sector privado genera confusión en los legisladores, y el ofrecimiento de recursos (sobornos) para legislar a favor de intereses privados provoca que su deliberación se vuelva parcial y que el legislador se olvide de su función esencial para beneficiarse, aprovechándose de su cargo y traicionando la confianza que se depositó en él.

Una conducta competitiva impulsa el individualismo, fractura la cooperación, fomenta la desconfianza y despierta la agresividad, el odio, el rencor y el resentimiento entre compañeros. Un modelo de competición rapaz genera un estado mental desviado y una conducta destructiva en los contendientes. Una postura de esta naturaleza es una forma de declaración de guerra, una batalla, a veces absurda, contra el compañero. El valor de la solidaridad y la cooperación tienen por contraparte a la competencia.

Es importante señalar que el Poder Legislativo es parte del Estado al que sirve. Consecuentemente, este poder se retroalimenta con valores que imperan en el entorno social. Las sociedades contemporáneas en las que se potencia un consumo salvaje o la valoración de las personas en función de su éxito económico son caldo de cultivo para la proliferación de una cultura en la que los valores éticos encuentran dificultades para abrirse paso. Es por ello que las nuevas formas de actuación de numerosos diputados y senadores giran en torno al principio económico y a la individualidad.

No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos existe un perfil básico, con valores bien definidos, de quienes ocupan

los cargos públicos, ya sea por oposición o por elección, lo que deja un amplio margen a que cualquier aspirante, aún careciendo de valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En las democracias contemporáneas existe una suerte de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca no sólo de una mínima cultura política sino además de la comprensión sobre la importancia y responsabilidad que ello implica. Porque quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la imagen a la responsabilidad. Dicha situación nos lleva al deterioro del Estado. Al respecto, Platón, escribió: "Cuando los pordioseros y necesitados de bienes privados marchan sobre los asuntos públicos, convencidos de que allí han de apoderarse del bien; cuando el gobierno se convierte en objeto de disputas, semejante guerra doméstica e intestina acaba con ellos y con el resto del Estado." (La república, 521 a).

Si para ocupar un puesto en cualquier empresa se debe elegir a la persona más óptima, cuánto mejor será contar con personas capaces para los cargos de gobierno. La profesionalización de los cargos deliberativos implica la máxima preparación. En todo trabajo es necesario reunir unos requisitos básicos. Por ejemplo, para ofrecer un servicio dental sería absurdo y peligroso que alguien sin conocimientos especializados realizara una endodoncia. Asimismo, una persona que no poseyera determinada formación y habilidades médicas sería un loco si pretendiera llevar a cabo una cirugía de estómago. De la misma manera, ocupar un cargo de Estado implica poseer una serie de conocimientos básicos: a) haber estudiado las formas de gobierno así como los principios políticos de cada una de éstas; b) conocer las diversas constituciones para saber cuál es la mejor conforme a la naturaleza del Estado respetando los usos y costumbres así como las maneras de alteración y conservación; c) ser consciente de las formas de corrupción política y las maneras de combatirla para evitar caer en ella. En palabras de Aristóteles: "El buen legislador y el auténtico

hombre de Estado no deben desconocer ni la constitución absolutamente mejor, ni la que resulta ser la más perfecta en función de unas circunstancias dadas; también es objeto suyo una tercera forma de constitución, la que depende de una condición básica pues debe estar capacitado para considerar a la vez de qué manera puede originariamente formarse la constitución dada y de qué manera, una vez establecida, puede conservarse el mayor tiempo posible." (Política, 1288<sup>b</sup>).

#### 4. EL DESPRESTIGIO DEL CARGO POLÍTICO

*¿Qué pasa con el Estado? Si fuera claro que alguien desconoce la meta a la que debe mirar el político, ¿sería justo, primero, llamarlo gobernante y, luego, podría ser capaz de salvar y conservar aquello cuya finalidad no conociera en absoluto?*

Platón, *Las Leyes*

La corrupción, descomposición o perversión de la política ha hecho que ésta se convierta en un show o espectáculo cayendo incluso en situaciones grotescas en la que sus protagonistas, los políticos, actúan como verdaderos bufones<sup>4</sup> restándole seriedad y respeto al cargo. No se exige a los que aspiran a tal actividad un perfil con unos requisitos obligatorios básicos. Esta situación ha dado paso libre a cualquiera, desde analfabetos hasta personas con grados académicos máximos aunque con unas constantes bien marcadas: sed de codicia, avaricia y anhelo de poder.

"Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible."<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver artículo de José Manuel Calvo, "La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California". *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.

<sup>5</sup> Mario Vargas Llosa, "La hora de los Cómicos", *El País*, 5 de octubre de 2003, p. 13.

Ello es así desde que Ronald Reagan, ex-presidente de los Estados Unidos, quien fuera actor profesional, se incorporó a la vida pública poniendo en marcha una serie de instrumentos del mundo del espectáculo en los medios de comunicación. A partir de entonces, las apariciones públicas de los candidatos se planean en términos visuales y emocionales. Las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. El papel mediático es vital. La elección del candidato responde a los testimonios de allegados y familiares unidos a la publicidad y al marketing más que a un programa de gobierno o a la trayectoria del candidato. Los famosos han reemplazado a los estadistas. "El proceso electoral es un melodrama de sentimientos. A ello hay que añadir los demagógicos spots televisivos de la campaña electoral, de impresionante falta de nivel objetivo y moral, que tratan por todos los medios de liquidar al adversario." (Kung, 1997, 121). En palabras de Phil Noble, asesor electoral de George Bush en 1996: "En la lucha electoral para cada candidato hay solo una ley: ¿Cómo me ayudo a mí y cómo perjudico al contrario?"<sup>6</sup>

Esta manera de encarar la promoción de una candidatura política es, desde todo punto de vista, idéntica a la orientada a abrir en el mercado un hueco para un producto industrial. Lo que las campañas venden son, sobre todo, imágenes, no contenidos. Lo interesante y curioso es que muchos electores lo saben y tan sólo una minoría se pronuncia en contra. Se acabaron los tiempos en que aquellos que gobernaban eran los mejores. Hoy gobiernan los maestros del espectáculo.

Cabe recordar casos como el de la actriz porno conocida como "Cicciolina" que fue candidata a la presidencia de Italia. Igualmente, en las elecciones para gobernador del Estado de California, Estados Unidos, en octubre de 2003 compitieron un luchador de sumo, un surfista, una actriz porno así como la estrella de Hollywood que llegó a Gobernador en California, Arnold Schwarzenegger, quien

<sup>6</sup> Para una mayor ampliación sobre las ideas de este consejero electoral, Phil Noble, sobre el arte de liquidar al enemigo político, ver: "¿Cómo puedo sacar provecho de mi enemigo?", en: Focus-interview, N° 24, 1996.



fue elegido el 7 de octubre de 2003 y reelegido el 7 de noviembre de 2006 para finalizar su administración el 3 de enero de 2011.

Las elecciones se han convertido en un mercado por los votos y por los cargos públicos los cuales se buscan ya sea para salir del desempleo, de la pobreza, para incrementar la riqueza o por el anhelo de poder. ¿Acaso no es esta forma de hacer política un motivo de preocupación? El hecho de que los falsos políticos, en complicidad con élites económicas, hayan pervertido y en consecuencia desacreditado a la política, impide que los individuos de buena voluntad y de principios nobles se acerquen a ella, es decir, las personas de honor prefieren mantenerse al margen y vivir en paz para no ser cómplices en estas falacias. Pero esta situación da libre paso a la creación de grupos consolidados, verdaderas mafias, con intereses definidos, que influyen y deciden a qué individuos colocar. Es evidente que el elegido, una vez en el poder, deberá pagar la factura y servir, como prioridad, a quienes lo apoyaron, no a quienes votaron por él. La traición a los ciudadanos es el pan de cada día en los sistemas políticos contemporáneos. Algunos políticos durante su mandato, aunque cínicamente evocan la importancia de la ética y critican la corrupción en sus discursos, sólo lo hacen de forma y no de fondo. Existen casos de gobernantes que, durante su gestión, participaron directa o indirectamente en actos de corrupción que sólo son descubiertos al término de su mandato. Algunos son prófugos de la justicia, hay quienes se encuentran en procesos judiciales y los hay también, afortunadamente, en prisión.

Peter Eigen, durante la presentación del *Informe Global de la Corrupción 2003*, afirmó que: "En numerosos países la ciudadanía confía menos en los partidos políticos que en ninguna otra institución pública. Los más recientes datos del Nuevo Barómetro Europeo revelan que en el conjunto de Europa Central y Oriental sólo una de cada ocho personas confía en los partidos políticos y sólo una de cada siete confía en los miembros del parlamento."

El profesor español Manuel Villoria sostiene que: "En España, los datos existentes sobre cultura cívica son desalentadores.

En primer lugar, más del sesenta por ciento de los ciudadanos ha afirmado en los diferentes estudios y mediciones realizadas que su interés por la política era poco o ninguno, con tendencia, incluso, al incremento de este desinterés. O dicho de otra forma, sólo un cuarto de la población declara estar interesada por la política. La política tiene un contenido peyorativo, vinculado mayoritariamente a sentimientos como aburrimiento, indiferencia y desconfianza. Más de un 50% de los españoles afirma que nunca o casi nunca discute de política, y una parte de los que lo hacen afirman que les produce cierto malestar. Los políticos son percibidos como un colectivo distinto del ciudadano medio, distante, desconectado de los problemas de la calle. Los calificativos hacia los políticos y sindicalistas por parte de la población entrevistada son bastante duros, incluyendo calificativos como oportunistas y corruptos." (Villoria, 2001, 102).

En un artículo publicado el 3 de noviembre de 2009 en el diario español *El País*, titulado "Los políticos son vistos como un problema", analiza los datos del Barómetro de octubre del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En dicho Barómetro se pide a los encuestados que señalen cuál es para ellos el principal problema de España, siendo que la opción "clase política, los partidos políticos" se sitúa por encima del terrorismo. "La clase política aparece mencionada como una de las principales inquietudes de los españoles en el 13.3% de las respuestas. Hace justo 12 meses este asunto sólo sumaba un 7 % de alusiones en las encuestas. A la clase política podrían añadirse también otras menciones de los entrevistados sobre <la corrupción y el fraude> (5.2%) y <el gobierno, los partidos y los políticos> (otro 5%)."<sup>7</sup>

Max Weber identificó un nuevo estilo de hacer política que denominó *Spoil System*. La explicación que él mismo ofrece sobre este concepto es la siguiente: "Desde mediados del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos un nuevo estilo de hacer política en el que el patrono que dispone de todos los cargos es el Presidente el cual, a

<sup>7</sup> "Los políticos son vistos como un problema, Barómetro de octubre del CIS", *El País*, 3 de noviembre de 2009.

consecuencia de la <división de poderes>, actúa con casi total independencia del parlamento, por lo que es la elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico botín de prebendas y cargos. A través del *Spoil System* se enfrentan entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones. Son organizaciones, cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar votos. Una situación en la que la administración del Estado está en manos de los hombres del partido, sin más cualificación que la de ser leales al partido se encuentra plagada de grandes lacras. Y en efecto, la administración americana se caracterizaba (y se caracteriza) por una corrupción y un despilfarro inigualables, que sólo un país con posibilidades económicas todavía ilimitadas podía soportar”.<sup>8</sup> La forma de hacer política, detallada por Weber, continúa existiendo en la actualidad incluso en aquellos países considerados legítimamente democráticos.<sup>9</sup>

En el año 2008 el Centro de Estudios EspinosaYglesias convocó a un grupo de especialistas en materia legislativa para evaluar y asignar una calificación al Congreso mexicano. Los resultados fueron publicados el 25 de junio de dicho año. A la LX legislatura del Poder Legislativo se le asignó una calificación de 5.24 mientras que el resultado por Cámaras fue de un 5.2 para la de diputados y 5.3 para la de senadores. En relación a las Cámaras dicho estudio expone comentarios como el siguiente: “Aspectos como la falta de ajuste al orden jurídico en el nombramiento de los Consejeros del IFE, la escasa transparencia, la mala fundamentación de las comisiones de investigación y su poco impacto político, así

<sup>8</sup> Max Weber, *El político y el Científico*, p. 139.

<sup>9</sup> Otro ejemplo de los extremos a los que se pueden llegar en política fue el caso del líder de oposición en Ucrania, Víktor Yúshenko. Siendo candidato se le identificó una intoxicación que le deformó el rostro y que más tarde sería diagnosticada como un grave envenenamiento que él achacó a un ataque directo de sus enemigos políticos. En la primera ronda electoral, el 31 de octubre de 2004, se situó ligeramente por encima de su rival, el jefe del gobierno Víktor Yanukovich. En segunda ronda, el 21 de noviembre, lo declararon perdedor, pero el Tribunal Supremo invalidó la votación a results del movimiento popular conocido como la *Revolución Naranja*. Finalmente, en las últimas elecciones salió vencedor.

como las pobres consecuencias jurídicas, dieron puntos negativos a la Cámara de Diputados. Por su parte la Cámara de Senadores tampoco ejerció un eficaz llamado a la rendición de cuentas al Ejecutivo. Esto, aunado a la ausencia de transparencia en el desempeño, no sólo en las comparecencias sino también en la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos; todo esto determinó una baja calificación.”<sup>10</sup>

En la realidad parlamentaria mexicana la falta de preparación y la improvisación han sido desde hace largo tiempo una constante en las legislaturas, no sólo federales sino locales. Un ejemplo de ello es el sondeo realizado por el Periódico *La Jornada* a los recientes asambleístas del Distrito Federal que tomaron posesión del cargo en septiembre de 2009. En dicho sondeo se hicieron preguntas como: ¿Cuál es el artículo de la Constitución Mexicana que se refiere a la naturaleza jurídica y facultades del Distrito Federal? ¿Cuáles son los tipos de votación que se dan en el Pleno o en las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal según la Ley Orgánica? ¿Cuántos tipos de votaciones se pueden dar en el pleno de la Asamblea? Si bien algunas personas respondieron correctamente fueron las menos. La mayoría de los entrevistados evidenciaron un desconocimiento supino de las leyes y procedimientos legislativos. “Fueron incapaces de decir qué artículo constitucional señala las facultades del DF.”<sup>11</sup>

Ocupar un cargo implica tomar decisiones que afectan a la vida no de un individuo o grupo de personas sino de toda una colectividad, de ahí la absoluta necesidad de contar con una preparación para asumir responsabilidad tan elevada. Dicha preparación es crucial para el bienestar político de la nación. Los legisladores deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la confianza pública que en los últimos años se ha perdido.

<sup>10</sup> Centro de Estudios Espinosa Yglesias, “*El poder legislativo con grandes necesidades de mejora: calificación 5.4*”

<sup>11</sup> Ver “Asambleístas evidencian desconocimiento de leyes y procedimientos legislativos”. *Diario La Jornada*, 24 de septiembre de 2009.

En los estudios de opinión, cuando se ha pedido a los ciudadanos que hagan una comparación entre varias profesiones según honestidad u honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste. “Un sondeo de la empresa Gallup, en el Reino Unido, concluyó que el 64% del público estaba de acuerdo con que la mayoría de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados creía que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que involucraron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multicitientes de cabildeo para plantear preguntas al Parlamento. A estos individuos se les denomina <diputados por alquiler>. El enorme crecimiento de consultorías y empresas que remuneran a los diputados se ha convertido en un problema en los parlamentos. Los parlamentarios, contrario a la función para la que fueron elegidos, se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.” (Diego, 2009b, 99-100).

Datos como estos hacen plantearse si es válido que los diputados tengan ingresos adicionales. Por un lado hay quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del parlamento pues ese, y no otro, es su trabajo. Por otro lado se encuentran los que sugieren que los diputados podrían tener ingresos adicionales siempre que los mismos fueran declarados. También hay quienes sostienen la idea de que los diputados pueden obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir, que no estén relacionados con la función de diputado.

Más allá de la controversia que este tema genera, el cargo de diputado o representante público amerita *completa disponibilidad*,

mirando siempre por el bien de los representados. Cuando esto no sucede y en su lugar se realizan trabajos de asesor parlamentario con clientes privados se está faltando a la responsabilidad. El hecho de que los legisladores realicen cualquier actividad externa, ya sea remunerada o no, interfiere en sus obligaciones pudiendo además ser incompatible con su condición, es decir, contraria a los intereses de la organización.

## 5. LOS CARGOS PÚBLICOS Y LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DE LOS LEGISLADORES

*¿Quieres embellecer tu ciudad natal con una dádiva rara y verdaderamente estimable? Date a ella tú mismo después de haberte convertido en un modelo perfecto de bondad, de generosidad y de justicia.*

Epicteto, *Manual y máximas*

El principal reto que afronta la ética en los cargos públicos no es el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Se sabe cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que se ignora es cómo alcanzar ese “deber ser” en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público y de uno mismo?

La enseñanza de la ética en la formación de legisladores debe plantearse desde antes de que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden a la vida pública, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que es necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos. La ética en

el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser ya demasiado tarde. En general resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de los legisladores es necesario partir desde mucho antes diseñando programas de formación en las distintas etapas.

Pese a que actuar con ética está al alcance de cualquier ser humano, no todas las personas han estado en posibilidad de tener acceso a esta disciplina de conocimiento, he aquí una de las razones de porqué se inclinan hacia las prácticas corruptas. Sin embargo, el contacto con esta disciplina genera un cambio en las personas. Intentar fomentar valores siempre será mejor que no hacer nada. Los filósofos de la antigüedad decían que un tirano lo es porque no ha logrado profundizar en su interior respecto de su responsabilidad con sus semejantes. En este sentido los asesores que le rodean son responsables de guiarle hacia el bien. En definitiva hay que combatir la ignorancia mediante el fomento hasta lograr el establecimiento de virtudes en los legisladores, que los valores estén incluidos en el perfil del aspirante al cargo independientemente si es de izquierda, centro o derechas.

La importancia del estudio de la ética no debe únicamente destacarse en los programas de las carreras de política o de administración pública, sino en los planes de estudio de todas las carreras universitarias en virtud de que quienes participan en política provienen de las más diversas disciplinas: ingenieros, médicos, juristas, contadores, psicólogos, empresarios, etcétera. La puesta en marcha de esta idea es una manifestación de sensibilidad social que rescata el sentimiento de la ciudadanía de contar con hombres íntegros en la dirección de organismos públicos. La

posesión de valores impide la desnaturalización o deshumanización de los representantes públicos, despertando su sensibilidad y actuando en razón de “los sentimientos de la nación”.

Un buen profesional debe dominar su área de conocimiento acompañándose de valores que beneficien su actividad. Los conocimientos sin valores pueden conducir al desastre. Por ejemplo, un historiador sin ética puede falsear datos en sus investigaciones; un ingeniero sin ética podría emplear material insuficiente o de mala calidad en una construcción; un contable sin ética está en disposición de alterar las cuentas en su propio beneficio o de su cliente; y así sucesivamente en cada actividad profesional, por lo tanto: “Es criminal que se elimine la enseñanza de la ética de los programas de estudio, es a través de ésta como el individuo puede reconocerse como un sujeto con dignidad. Si la escuela no se atreve o no sabe educar, si no sabe despertar la conciencia moral en el alumno al tiempo que se le instruye, difícilmente se conseguirá mejorar una sociedad donde la violencia y la exclusión progresan día a día.” (Cortina, 1998, 104).

Elaborar normas, leyes, códigos, crear comités éticos es sin duda importante, pero más efectivo sería introducir en las profesiones la reflexión ética, de forma que se considere, desde el principio, como un componente indispensable del buen ejercicio de la profesión, sobre todo si consideramos que en los últimos años se han ido perdiendo las referencias éticas en el ejercicio de prácticamente todas las profesiones.

La política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que gobierna. Carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de canalizar el rumbo de un país, de cumplir con todos los intereses de los miembros que lo integran. El legislador tiene el compromiso de velar por el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, seguridad, de vigilar que la conducta de los ciudadanos se ajuste a los marcos legales y a los valores sociales. La política decide qué puede ser conveniente para la comunidad y el político, el legislador, es el arquitecto que traza los planos del Estado, es el estratega que señala las rutas por donde avanzar.



Los cargos son los puestos o dignidades del Estado que conllevan responsabilidades específicas. En ellos se realizan funciones indispensables “sin las cuales no puede existir un Estado” (Aristóteles, *Política*, 1321<sup>b</sup>). Por lo tanto, quien aspire a ocupar un cargo debe honrarlo, respetarlo y prestigiarlo. Esta situación se formaliza precisamente mediante un juramento de lealtad a la Constitución establecida.

Cuando quien ocupa un cargo público lo hace por elección, mediante el voto, se convierte en representante popular que pasa a formar parte de un cuerpo deliberativo cuyo trabajo bien realizado se manifestará dando cuerpo a las leyes. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea el idóneo. Precisamente, este elemento de idoneidad es el que marca la diferencia en el aspirante al puesto, es decir, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más *leales* a la Constitución, los más *capaces* de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente posean valores de servicio.

Al asumir un cargo de elección se está en capacidad de desempeñar diferentes papeles esenciales en la promoción de la ética en el servicio público. En primer lugar, como políticos, respondiendo de manera eficiente ante los votantes sin privilegiar a unos cuantos, lo que los coloca en una posición única para mostrarse transparentes respecto de las decisiones adoptadas. “No es un buen político el que pretende contentar a todos y obtener más votos por dispares que sean los electores. El buen político es el que, sin dejar de escuchar e intentar comprender a todos los sectores, no deja de ser coherente con sus ideales y principios ni deja de ser eficiente en sus decisiones.” (Camps, 1996, 182). En segundo lugar, como legisladores, los políticos tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. Pueden solicitar a los funcionarios que informen de las actividades emprendidas y de las formas en que las han realizado. En tercer lugar, como figuras públicas, se convierten en ejemplo y modelo a seguir. Su conducta se halla en la mira de quienes les rodean y de los medios de comunicación. Cuando los dirigentes o

líderes políticos demuestran una conducta basada en valores y principios institucionales se estimula la motivación. Los líderes deben vivir lo que predicán, han de ser los primeros en gobernar con el ejemplo. "Los cargos electos pueden promover el comportamiento ético individual o en conjunto y denunciar las conductas improcedentes. Si se demuestra la conveniencia y viabilidad del comportamiento ético es posible ayudar a compensar la desconfianza ciudadana. Los servidores públicos, más que ningún otro individuo, están obligados a demostrar respeto ante las instituciones públicas y las leyes." (OCDE, 1997).

Los legisladores necesitan de valores éticos porque están expuestos a la corrupción al contar con una margen mayor de discrecionalidad en las decisiones y en el manejo de recursos. La *ética de la convicción* y la *ética de la responsabilidad* son elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre que pueda tener vocación política. El legislador tiene que vencer día a día los antivalores que le rodean: la vanidad, la adulación, la mentira, la ambición, el soborno; aunado a ello, si está imbuido de los deseos de *poder, placer y tener*, será más propenso a inclinarse hacia la obtención de un beneficio personal o para el grupo que escoja.

Quienes aspiren a ocupar un cargo de elección deben pasar por un proceso de formación a fin de demostrar que poseen aptitudes y conocimientos. De esta forma, quién ocupe un cargo público será portador verdaderamente del perfil y la capacidad para asumirlo y las decisiones que vaya a tomar durante el ejercicio de la función beneficiaran, no a un grupo de intereses particulares, sino a un gran colectivo de la población.

Más allá de la conducta que hoy en día asumen los representantes públicos una vez en el cargo, es importante mantener la confianza en el *cargo público* estableciendo medidas para su prestigio, entre las cuales cabe destacar las siguientes: a) establecer un perfil con características idóneas de quien aspira al cargo; b) redactar un conjunto de principios que guíen la conducta de los legisladores estableciendo un Código específico; c) acompañar

a los legisladores de formación ética en dos momentos clave: primero, *cuando se convoca a un proceso electoral*. Todos los candidatos de los partidos políticos deberían tomar un seminario a fin de formarse en aspectos básicos de ética y política. Con esta medida se estaría formando de manera homogénea a todos los aspirantes. Únicamente con la acreditación de haber pasado por este seminario se podría ser candidato oficial y aspirar a ocupar un cargo público; segundo, *cuando se conocen los resultados electorales*. Una vez pasadas las elecciones, aquellos que resulten electos, independientemente del partido del que procedan, nuevamente deberían tomar otro seminario de inducción tanto teórica como práctica en relación a las responsabilidades que implica el cargo. Solamente cursando dicho seminario podrán obtener el reconocimiento oficial que les acredita como legítimos ganadores en el proceso electoral. Sin este documento no podrán ocupar el cargo. Es la acreditación que les permite ejercer como legisladores en el Parlamento.

La adecuada formación de los legisladores, sin adoctrinamientos ideológicos ni tendencias religiosas, guiada únicamente por los principios de “justicia” y “bien común” que señala la teoría política es paso importante en la reordenación política y camino hacia el desarrollo con equidad y mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

La idea de formar a los políticos antes e inmediatamente después de las elecciones es básica, y consiste en reiterarles que los deberes que tienen al asumir un puesto no deben ir dirigidos a los grupos de interés sino a los ciudadanos a quienes finalmente representan. De esta manera es posible conseguir que todo gobernante atravesase el filtro de la ética, y que con ello exista la posibilidad de ir dignificando la disciplina política.

Para legislar con ética hay que estar atentos a la actuación de los legisladores en los siguientes aspectos:

a) Cada legislador debe mantener un nivel de conducta acompañado en todo momento de valores de servicio público para proteger el buen nombre del cargo y de la Cámara a la que representa. La

conducta de un legislador puede dañar no sólo la imagen del cargo sino de la propia organización. Ello puede suceder también como consecuencia del comportamiento de miembros de la familia por lo que conviene asegurarse de que ésta sea consciente de ello.

b) El legislador está obligado a responder a sus ciudadanos, a su comunidad, a su país, por lo que no debe realizar ninguna acción en el Parlamento que no corresponda con la función para la que fue elegido. Esta idea la expresa el filósofo Platón mediante la siguiente analogía: “La cosa más vergonzosa y terrible para un pastor sería alimentar a perros guardianes de rebaños que por obra del desenfreno, del hambre o de malos hábitos atacaran y dañaran a las ovejas y se asemejaran a lobos en lugar de perros [...] Pues entonces debemos vigilar por todos los medios que los guardianes del Estado<sup>12</sup> (legisladores) no se comporten así frente a los ciudadanos, y que, por el hecho de ser más fuertes que ellos, no vayan a parecerse a ambos salvajes en vez de asistentes benefactores.” (Platón, *La República*, 416 b).

c) Los legisladores tienen la responsabilidad de prepararse adecuadamente para ejercer el cargo con eficiencia y responsabilidad buscando las habilidades necesarias: “El primer bien que gobierna a los restantes es la inteligencia; el segundo, ese estado prudente del alma acompañado de razón. La justicia que surge de la mezcla de éstos sería el tercero; el cuarto, la valentía.” (Platón, *Las Leyes*, Libro I, 633<sup>d</sup>). Cuando la persona no esté en capacidad para tal función, y antes de hacer un daño al Estado, por principio de responsabilidad, siempre será mejor dejar el cargo a quien posea la capacidad.

d) Un legislador no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero. En el caso de que al desempeñar sus obligaciones parlamentarias se tope con un interés personal económico que probablemente va causar un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad personal de

<sup>12</sup> Platón denomina “Guardianes del Estado” a aquellos capaces de vigilar las leyes y costumbres del Estado.

solucionar ese conflicto, o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión.

e) Es de señalar la importancia de la *lealtad* de los legisladores hacia quienes votaron por él. Al prestar sus servicios, los legisladores deben guiarse únicamente por los intereses de la nación al “Guardar y hacer guardar la constitución.”<sup>13</sup> Con fundamento en el artículo 108 constitucional, segundo párrafo, los legisladores serán responsables de violaciones a la constitución así como del manejo indebido de fondos y recursos federales.

f) En la operación de sus funciones el *respeto* es un valor fundamental, sobre todo ante la diversidad de hábitos y costumbres de las personas que conforman la Cámara. Más allá de la izquierda o derecha se encuentran los principios y valores de la política que, aplicados correctamente, conllevan el bien común. De ahí la necesidad de saber escuchar con respeto las ideas de los interlocutores sin importar que sean de otro partido.

g) El legislador debe evitar la *opulencia*, estilos ostentosos de vida así como toda apariencia de una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden generar recelo, resentimiento, despiertan desconfianza e impiden el acercamiento a diferentes sectores de la población, procedentes de culturas diversas. En un país de contrastes, ser ostentoso ante los pobres, además de ser mal visto demuestra una ausencia de educación.

h) La *no discriminación* es principio esencial. Los legisladores deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna ya sea por género, color de piel, posición económica, edad, etcétera, evitando suposiciones basadas en estereotipos conocidos comúnmente como prejuicios.

i) De importancia fundamental es el punto que se refiere a la censura en materia de *hostigamiento* sexual. Esta actitud se considera como una afrenta a la dignidad humana por lo que de manera determinante se debe impedir a los legisladores cualquier acto que pueda despertar alguna sospecha al respecto.

---

<sup>13</sup> Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

j) Un elemento importante a tener en cuenta es la conducta y las actividades que los legisladores realicen fuera del lugar de trabajo. El hecho de ser figuras políticas los convierten automáticamente en referentes públicos, por lo que cada acto que realicen más allá del espacio deliberativo será tomado en cuenta como ejemplo a emular o para ser criticado.

k) Un legislador debe rechazar la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios materiales y económicos de cualquier fuente externa a fin de evitar apariencias no gratas o verse comprometido con grupos de interés.

Legislar verdaderamente no es una actividad fácil ni simple, requiere tiempo, dedicación. Un verdadero legislador necesita preparación para realizar con éxito sus múltiples tareas. Necesita espacio para meditar. La reflexión sobre los asuntos públicos, implica concentración si no se quiere caer en la creación de “leyes al vapor”. Conviene recordar que el concepto *Senado*, tiene su origen en *senil*, apelativo para aquella persona avanzada en edad quien precisamente era considerada en la antigüedad apta para tomar decisiones pues poseía madurez y experiencia para deliberar acertadamente. En las culturas prehispánicas, el equivalente al Senado era el Consejo de Ancianos. Al respecto, el filósofo y político Inglés Edmund Burke, en la obra que reúne el FCE bajo el título de *Textos Políticos*, afirmó: “La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea.”

## 6. REFLEXIONES FINALES

Desde la antigüedad se ha tenido claro que las leyes son vitales para la vida de un Estado siempre que éstas se utilicen de forma correcta, de lo contrario sirven simplemente para justificar las pretensiones de los hombres que llegan al poder. Los asuntos del Estado no se pueden reducir a los asuntos de partido. El legislador no debe crear leyes para beneficiar al sistema, a un grupo de amigos y / o empresarios, mucho menos para sí mismo.

Contrariamente a la función principal del legislador, numerosos diputados y senadores han dejado de representar los intereses de los ciudadanos sustituyéndolos por los de su partido o por los de algún grupo económico que, o bien les respaldó siendo candidatos o bien remunera sus servicios para defender sus intereses en el recinto legislativo.

Existen posturas contrarias al fomento de la ética cuyas motivaciones se asientan básicamente en tres tipos: a) El *miedo*. Promover la ética puede ser peligroso al estimular la conciencia de los legisladores y convertirla en un obstáculo para los intereses personales o de grupo. Un legislador con alto compromiso ético y elevado sentido de responsabilidad llega a ser un riesgo ante sus líderes y compañeros corruptos por ser crítico y no prestarse a situaciones indebidas, e incluso, denunciar cuando hay intereses particulares que se oponen al interés general; b) *La ignorancia*. Gran parte de la clase política contemporánea desconoce, olvida o evade tanto los fines para los que su actividad está concebida como la importancia de la ética dentro de la función de gobierno. La ignorancia sobre lo que es verdaderamente la ética ha generado la opinión de que ser ético limita el crecimiento personal y profesional, sobre todo en materia económica. Los partidarios de minimizar la ética la tachan de tontería, sostienen que ética y política proceden de mundos diferentes cual líneas paralelas que jamás se tocan. Sin embargo, la historia enseña que cuando la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobiernos se incrementa el siguiente paso es el repudio a sus representantes lo que genera situaciones de ingobernabilidad; c) *El escepticismo*. Esta corriente considera que es un derroche canalizar recursos a programas de ética en las instituciones, que no es función de la organización y que además conlleva una pérdida de tiempo. Los escépticos más radicales afirman de manera categórica que es imposible el cambio de conducta de las personas inmersas en la corrupción por lo que consideran que es ingenuo dedicar tiempo y esfuerzo a la ética pública. No obstante, pese a los opositores, ésta se abre camino según lo demuestran los diversos congresos, conferencias y

foros realizados en el ámbito internacional. A partir de la década de los noventa del siglo XX este tema cobra importancia en distintos países del mundo. Hay un creciente interés por parte de algunos gobiernos por incorporar dentro de sus programas acciones para fomentar y fortalecer los valores entre sus miembros.

La ética sumada a las capacidades de los legisladores genera una ganancia, es rentable. Invertir en ética es potenciar las cualidades del individuo, a veces intangibles pero reales. Es poner el punto de mira en el desarrollo futuro, es aprovechar la inteligencia en la búsqueda de mecanismos para ayudar al género humano.

Históricamente está demostrado que la educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos y ello se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos. Cualquier Parlamento estará legitimado en la medida en que verdaderamente incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.

Existen en el mundo diversos mecanismos para el fomento de valores. La instalación adecuada de un marco procedimental de instrumentos éticos como función institucional permite crear un dique ante quienes expresan una conducta nociva en el ejercicio de sus funciones. El modelo del *Sistema Ético Integral (SEI)*,<sup>14</sup> expuesto a grandes rasgos en la lección 11 de esta obra, intenta sentar las bases estructurales para una institucionalización de la ética. Invita a preparar el terreno y establecer los cimientos que permitan crear un edificio ético que otorgue fortaleza moral a los servidores públicos. En dicho modelo se expone y desarrolla la idea de que el fomento de la ética no sólo implica a los políticos sino que también involucra a los funcionarios; sostiene además que la ética debe ser inherente a todo aquel que ocupe un cargo público y plantea la necesidad de una figura o personaje encargado de la formación ética para los políticos, no un estudioso de ética, sino un operador y consejero ético en política.

<sup>14</sup> También se puede consultar, *Ética para corruptos*, Desclée de Brower, España, 2009.



Todo Estado debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento en sus miembros, es decir, en gobernantes y gobernados. En el primer caso, cuando el Poder Legislativo omite la importancia de formar en valores a sus miembros, tarde o temprano será víctima de tal negligencia. Por ello, es importante, como lo señala el artículo 109 constitucional, establecer leyes de responsabilidades de los servidores públicos a fin de vigilar la conducta de los mismos. En el segundo caso, el cuerpo deliberativo tiene la responsabilidad de moderar los deseos y pasiones de los ciudadanos y encaminarlos hacia la virtud. Para ello hay que legislar para educar mediante valores. Conviene recordar que uno de los fines de la política es hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades capaces de realizar acciones nobles.

Mucho más importante que poner límites a la ambición de riquezas y codicia de bienes materiales a los legisladores será educar la conducta. En palabras de Aristóteles: "Ni el prescribir para todos una propiedad moderada resultaría ventajoso, puesto que es mucho más necesario nivelar los deseos de los hombres que sus propiedades, y esto solamente puede realizarse por un sistema adecuado de educación reforzado por la ley." (*Política*, 1266<sup>b</sup>).

## BIBLIOGRAFÍA

- "Asambleístas evidencian desconocimiento de leyes y procedimientos legislativos". *Diario La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2009.
- "Another Great Debate. The national Interest of the United States" (1926), en: *Politics in the Twentieth Century, Vol. I: The Decline of Democratic Politics*, Chicago, p. 110.
- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_ (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Aguilar, pp. 271-526.
- BEJAR, LUISA (2009), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- BURKE, Edmund (1996), *Textos Políticos*, México, FCE.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- CARR, Edward H. (1946), *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias, "El poder Legislativo con grandes necesidades de mejora: calificación 5.4", 25 de junio de 2008.
- CICERÓN (2001), *Sobre los Deberes*, Madrid, Alianza.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus.
- DIEGO Bautista, Oscar (2009 a), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Editorial Desclée de Brower.
- \_\_\_\_ (2009 b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, IAPEM.
- EPICTETO (2004), *Enquiridión o manual y máximas*, México, Porrúa.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- PLATÓN (1992), *La República*, Madrid, Gredos.
- \_\_\_\_ (1992), *Las Leyes*, Gredos, Madrid.



## LECCIÓN 14



## LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA

*Seis doctores alrededor de una mesa* (monograma) de Hans Weiditz  
(Freiburg im Breisgau 1495-ca. 1537 Berna). Estampa: Xilografía a  
fibra: 118 x 146. Autor alemán del Renacimiento

# LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORGANISMO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA

*No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial. Una actitud ética global o planetaria a pesar de todas las diferencias dogmáticas.*

Hans Küng

## INTRODUCCIÓN

El propósito básico de la ética es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad política. Ningún político, juez, magistrado, legislador, alcalde, gobernador, funcionario, debería ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores. Para frenar las conductas nocivas o corruptas en el servicio público es necesario rescatar y fortalecer valores en los servidores públicos que sirvan de referentes en su comportamiento.

Para fomentar valores se requiere de un conjunto de instrumentos: a) leyes; b) códigos de ética generales y específicos, c) especialistas en la materia; d) un área, oficina u organismo dedicado a esta función. En tiempos de globalización cuando se establecen criterios y parámetros comunes en el arte de gobernar, paradójicamente son pocos los países que cuentan con estos instrumentos.

En este trabajo se pone énfasis por tanto en impulsar la creación de un órgano de *ética pública* que fomente valores y prevenga las múltiples prácticas corruptas que no son otra cosa sino conductas basadas en anti valores. Mediante el fortalecimiento de valores se genera una cultura preventiva de conductas ilícitas y delictivas.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORGANISMO DE ÉTICA PÚBLICA

Actualmente los antivalores que rigen el sistema económico mundial –codicia, avaricia, anhelo de poder –, incorporados en las pseudo filosofías para gobernar así como en las técnicas de gestión pública, inspiradas en las técnicas provenientes del sector privado, han sustituido de forma tajante el espíritu de servicio público por el interés personal. Esta situación ha alterado la conducta cotidiana del servidor público y modificado su estilo de trabajo, mermando de ese modo la eficiencia de las instituciones públicas al no cumplirse los objetivos planteados dando lugar a numerosas prácticas corruptas como el desvío de fondos, el derroche de recursos, el soborno o la extorsión.

Pese al incremento de mecanismos de *control externo* como una mayor legislación, controles administrativos, inspecciones, sanciones, demandas judiciales o sentencias condenatorias, las conductas nocivas de servidores públicos no disminuyen.

El incremento de la corrupción económica en los diversos Estados es una clara evidencia de la crisis de valores éticos en las sociedades contemporáneas, sin que hasta el momento una mayoría de gobiernos incorpore en su estructura instrumentos dedicados al fomento de valores éticos, entre ellos, un área de ética pública.

Un gobierno que aspire a ser calificado de “buen gobierno” tiene la responsabilidad, así como la facultad, para establecer medidas de prevención y freno de las prácticas corruptas. La cuestión es: ¿existe la voluntad para institucionalizar una medida de esta naturaleza, sobre todo en tiempos en que los servidores públicos están ávidos por hacer fortuna y lucrar haciendo negocios desde el cargo público? Muchos gobernantes están asociados con empresarios por lo que su actuar responde a intereses particulares. Otros, los más cínicos y sin escrúpulos, directamente han creado sus empresas desde el sector público con recursos públicos. En sentido inverso, personas provenientes del sector empresarial

han llegado a ocupar cargos públicos desde los cuales lucran u obtienen recursos para sus respectivos negocios.

Una verdad demostrable, aunque muy cuestionada, es que cuando se fomentan valores en los individuos existe la posibilidad de que su conducta se modifique, aún aquellos que han llevado toda una vida de prácticas corruptas. La posibilidad de concien- ciar y mejorar a los gobernantes es por tanto una meta posible.

La creación de un espacio institucional para la ética pública es del todo necesaria para dar un impulso en la resolución de deman- das en aquellos Estados con graves problemas de corrupción en sus gobiernos. Sin duda, el modelo económico imperante en el mundo, el capitalismo en su vertiente neoliberal, impregna sus principios en el estilo de vida (sociedad de consumo) de quienes participan en las democracias contemporáneas. No obstante, existen diferencias notables entre países respecto a niveles de corrupción. El lavado de dinero, los paraísos fiscales, las estafas financieras varían de una nación a otra. De la misma manera varia la conducta de los servidores públicos dependiendo del grado de cultura ética que posean.

En suma, la existencia de un área de Ética obedece a las siguien- tes razones: a) El descuido de valores éticos, la falta de mecanismos que los garanticen así como la llegada de antivalores externos mo- difican la estructura, operación y resultados de las instituciones públicas, provocando que los servidores públicos sean tentados a caer en diversas prácticas de corrupción en los distintos poderes y niveles de gobierno; b) La corrupción en sus diversas manifesta- ciones va en aumento, y su llegada al sector público ha ocasionado desvío de fondos, incumplimiento de metas en los programas de gobierno e ineficacia en los servicios, generando insatisfacción de demandas ciudadanas y necesidades de los gobernados con la consiguiente y creciente desconfianza de éstos en sus gobiernos; c) Actualmente, los diversos mecanismos establecidos para comba- tir las prácticas corruptas en el ámbito público considerados como instrumentos de *control externo* (leyes, reglamentos, sanciones) se olvidan o ignoran la parte *interna* del individuo (educación, valores,



filosofía) esta parte es fundamental porque es la que conduce a una conducta responsable; d) Es necesario fomentar el desarrollo de una cultura ética hasta lograr una ética de responsabilidad, de deber y, posteriormente una ética de la convicción; e) Los valores no se practican si previamente no se siembran y se riegan. No se puede exigir actuar con valores si estos no han sido enseñados con antelación. De ahí que haya personas para quienes actuar con conductas basadas en antivalores es incluso un hábito y no supone remordimiento alguno.

Algunas de las funciones básicas de un área de ética serían: investigación en diversas líneas de acción en ética pública y buen gobierno; elaboración y publicación de materiales relativos a la temática; fomento de valores éticos en aspirantes a cargos de elección o representantes públicos; fomento de valores éticos en funcionarios y aspirantes al funcionariado; supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos.

### *1.1 Beneficios de fomentar la ética pública*

Todo individuo que participa en la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella.

Lo que se pretende al fomentar la ética es elevar la moral, motivar a los servidores públicos para tener una conducta íntegra y actuar con eficiencia y responsabilidad en sus tareas. La asimilación de valores disuade de llevar a cabo prácticas deshonestas dentro de las instituciones públicas lo que a su vez puede conducir a una recuperación de la confianza ciudadana. En palabras de Adela Cortina:

“Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta

tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia.” (Cortina, 1998,160).

La ética interiorizada contribuye a forjar una cultura de responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno fuerte en términos económicos puede lograr desarrollo y bienestar material para cumplir con sus funciones básicas: empleo, educación, seguridad, alimentación, vivienda, pero si fortalece los valores ético-políticos podrá además alcanzar los más altos deberes como: libertad, justicia, satisfacción, felicidad.

La idea de fomentar la ética en el ámbito público es simple: consiste en prestar verdadera atención y respetar la dignidad de los ciudadanos. Unida a la búsqueda del desarrollo económico debe perseguirse también la equidad. Amartya Sen en un artículo titulado “¿Qué impacto puede tener la ética?”, señala:

“El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen.”

Otra razón que prueba la importancia de la ética en el ámbito público es su objetivo de contar con gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean una capacidad para resolver problemas de forma óptima. La ética en los gobernantes estimula el esfuerzo por fomentar la equidad sin permitir la desmesura, prestando ayuda a los más vulnerables y expuestos a sufrir injusticias.

Cuando los valores son trasladados y aplicados a la vida pública permiten tener gobiernos justos y, viceversa, la ausencia de principios éticos conduce a gobiernos injustos.

Si los gobiernos y las administraciones públicas son el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro de la pluralidad de intereses mediante el ofrecimiento de bienes y servicios de calidad, los servidores públicos que la integran deben tener alta motivación y moral, así como un amplio sentido de responsabilidad. Una baja moral, baja motivación y bajo sentido de responsabilidad en los individuos fomentan la irresponsabilidad, la mediocridad, el hastío, situaciones que se reflejan en una baja calidad en la operación de las instituciones. La imagen que se genera de los servidores públicos, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud, conducta y responsabilidad de cada persona que labora en una organización. Una buena actuación ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas, una mala actuación genera desconfianza y rechazo.

El siguiente cuadro presenta una relación sobre las ventajas de aplicar la ética, por un lado, en las personas, por otro, en las instituciones.

VENTAJAS DEL FOMENTO DE VALORES	
En los servidores públicos	En las instituciones
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio.</li><li>• Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo.</li><li>• Eleva la moral y fomenta la motivación.</li><li>• Crea disposición para la resolución de conflictos.</li><li>• Fortalece la conciencia sobre lo público.</li><li>• Forma personal responsable y eficaz en sus tareas.</li><li>• Forma personal que ejercita el autocontrol.</li><li>• Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores.</li><li>• Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas.</li><li>• Otorga madurez de juicio.</li><li>• Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalece los valores y la filosofía de la institución.</li><li>• Genera identidad de grupo.</li><li>• Optimiza el uso de los recursos públicos.</li><li>• Evita el despilfarro de recursos.</li><li>• Frena o pone un dique a la corrupción.</li><li>• Fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado.</li><li>• Permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros.</li><li>• Logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos.</li><li>• Evita prácticas obsoletas.</li><li>• Inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo.</li><li>• Permite recuperar la confianza de los ciudadanos.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

En suma, es posible decir que el papel de la ética es doble, sirve de freno a las conductas indebidas y, refuerza los comportamientos positivos mediante el fomento de valores.

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben estar acompañados por el pensamiento, la conciencia y, finalmente, por la propia conducta. Proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna”, según afirmara Platón, provienen de un “verdadero cambio del corazón” como lo define un autor contemporáneo, el profesor Gerald Caiden.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos. Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas interioricen verdaderamente los valores éticos, se produce un cambio en su conducta, que a su vez se refleja en las instituciones.

Evocar valores deliberando sobre cada uno de ellos es esencial porque suele haber mucha confusión y ambigüedad. Es fácil confundir un antivalor con un valor, por ejemplo, la reiterada idea de ser *competitivo* cuando la competencia es lo contrario a la solidaridad, la competencia marca una desigualdad en las personas. El afán de competir para ganar más o tener bienes materiales se acompaña de *codicia, ambición y/o anhelo de poder*, vicios que mueven a la corrupción.

Ser ético en el ámbito público no es algo difícil, cualquier persona es capaz de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Sin embargo se priva del acceso a este conocimiento cuando no hay personas e instituciones que lo fomenten.

## 1.2 Expectativas

De un área u oficina de ética pública se esperan las siguientes tareas:

- Investigación en materia de ética pública. Identificar y hacer operativos diversos instrumentos éticos.
- Elaboración de materiales divulgativos, claros y accesibles para concienciar a los servidores públicos.
- Educación en valores a todo candidato a ingresar al servicio público.
- Educación en valores a quienes ya laboran en el servicio público.

- Fortaleza del espíritu de servicio.
- Motivación a los servidores públicos.
- Mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones.
- Mejoramiento de la conducta.
- Reducción de prácticas corruptas.
- Mayor transparencia en el ejercicio de los presupuestos.
- Rendición de cuentas.
- Desarrollo de una cultura ética.
- Mayor eficiencia en los programas y alcance óptimo de los objetivos.
- Mayores y mejores resultados.
- Apoyo a Estados débiles en ética y asesoría en esta materia.
- Mejora en la resolución de problemas a nivel mundial.
- Dignificación de la imagen del servidor público y del gobierno al que representa.
- Recuperación de la confianza de los gobernados en sus gobernantes

Dependiendo de la voluntad política que exista y de la importancia que se le conceda, un área de ética pública pueda constituirse como una oficina o área dentro de cualquiera de los poderes públicos. En el Poder Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente; en el Poder Legislativo como un área del Congreso; en el Poder Judicial como una oficina o área. Otra posibilidad, incluso más deseable, es la creación de un organismo con plena autonomía. Lo cierto es que se puede comenzar con una oficina pequeña e ir creciendo en funciones hasta lograr la autonomía. En este sentido, a continuación se desarrolla la propuesta concreta de creación de un organismo autónomo.

## **2. INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA**

Para una verdadera aplicación de la ética pública en un Estado se requiere contar con un organismo autónomo en sus decisiones y no sometido a ningún poder ni institución pública, evitando así

cualquier subordinación política. Seguidamente se expone la propuesta de creación de un organismo de esta naturaleza denominado *Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP)*.

### 2.1 Misión, funciones y estructura

Este organismo tendrá por misión aplicar una política de ética pública para todos los servidores públicos. La responsabilidad de gobierno de esta institución correrá por cuenta de un *Consejo Ético*, máximo representante de la misma. Dicho consejo designará, sustituirá o confirmará a un titular encargado de la operación del organismo el cual tendrá la responsabilidad de rendir cuentas al Consejo mediante sesiones ordinarias celebradas cuatro veces al año, y extraordinarias según lo requiriese la situación.

Los propósitos que persigue este organismo son: a) fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos; b) identificar y potenciar los valores deseables en los gobernantes y funcionarios; c) revalorar y revitalizar las virtudes éticas en el arte de gobernar; d) contribuir a que las personas que ocupan un cargo público cuenten con todos los elementos para actuar con diligencia y honestidad; e) contribuir a la dignificación de la imagen de los gobernantes y representantes públicos; f) combatir actitudes antiéticas (arrogancia, abuso de autoridad, nepotismo, corrupción) del sector público; g) elaborar medidas para la generación de una cultura ética en las organizaciones que se materialice en acciones concretas.

Algunas de las funciones a realizar serán las siguientes: 1) Investigación en ética pública; 2) Fomento de la ética en representantes públicos (políticos) y aspirantes a cargos de elección; 3) Fomento de la ética en servidores públicos; 4) Impulsar medidas de ética pública en los diversos poderes y niveles de gobierno y sectores de la administración pública centralizada y descentralizada; 4) Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos.

En una propuesta similar Michel Crozier escribió: "Abogo por la creación de una institución nueva –podría ir creciendo lentamente

en función de sus logros— que no esté consagrada únicamente a la formación, sino que asocie tres dimensiones: la responsabilidad de la formación de los futuros dirigentes, la investigación de alto nivel en materia de políticas públicas, y un centro dinamizador para el lanzamiento y seguimiento de nuevas experiencias de preparación y evaluación de las decisiones públicas.” (Crozier, 1996, 143). El desarrollo de cada función se llevará a cabo en una dirección específica. El siguiente cuadro presenta la relación entre dichas funciones y las direcciones creadas para su ejecución.

CUADRO ESTRUCTURAL DE OPERACIÓN DEL IAEP	
Funciones generales básicas	Dirección que desarrolla la función
Investigación en ética pública	a) Dirección de Estudios sobre Ética Pública
Fomento de valores en políticos	b) Dirección de Ética y Política (para representantes públicos y candidatos a cargos de elección)
Fomento de valores en funcionarios públicos	c) Dirección de Ética y Gestión (para funcionarios públicos y personal de nuevo ingreso de la función pública)
Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos	d) Dirección de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público

Fuente: Elaboración propia

2.2 Dirección de Estudios de Ética Pública

Esta dirección se encargará de investigar, recopilar, sistematizar y divulgar lo concerniente a la ética pública y temas afines mediante las siguientes funciones: a) Investigar en materia de ética pública; b) Recopilar material sobre ética pública (libros, películas, documentos); c) Sistematizar información; d) Elaborar materiales (folletos, antologías, manuales) y editar publicaciones; e) Asesorar en la elaboración de códigos de ética; f) Diseñar una metodología para impartir la enseñanza de la ética pública que incluya técnicas



didácticas para su aprendizaje; g) Diseñar programas de capacitación relativos a la materia; h) Organizar eventos de difusión (simposios, conferencias, seminarios, foros); i) Impartir cursos y talleres relativos al objeto de estudio (razonamiento ético, virtudes y valores del servidor público, cultura ética, motivación y espíritu de servicio, inducción al servicio público, ética y poder, ética y democracia; j) Elaborar estudios y proyectos éticos para organismos públicos incluyendo a partidos políticos, k) Formar a los profesionales en ética; l) Colaborar con las universidades en la creación de la carrera del profesional ético; m) Participar en congresos presentando investigaciones o resultados de casos, n) Brindar asesoría a partidos políticos, a asociaciones civiles, oficinas públicas, asociaciones ciudadanas; o) Crear una plantilla de expertos en ética; p) Elaborar propuestas tales como la creación de una Ley de Ética Pública, en caso de que no exista tal; q) Elaborar programas docentes en ética para universidades y centros académicos diversos que incluyan módulos sobre: literatura en ética pública en general, literatura en ética pública en particular (estudio de casos), casos de corrupción o situaciones antiéticas, dilemas éticos; r) Crear y coordinar una biblioteca especializada en esta materia; s) Convocar concursos relativos a la resolución de dilemas éticos; t) Prestar apoyo en los procesos selectivos de funcionarios al auxiliar en la elaboración de perfiles; u) Estar en contacto fluido y permanente con las otras direcciones.

El estudio de la ética pública puede ser muy vasto según se desee profundizar, algunas líneas de investigación pueden ser las siguientes:

1) *Ética, Filosofía y Política.* La política sin ética se corrompe, y sin la filosofía será difícil se comprensión sobre los asuntos de Estado. Ética y filosofía son disciplinas que ofrecen fundamentos para ejercer el poder de forma correcta.

2) *Historia de la ética pública.* El estudio de la historia de la ética puede revelar elementos básicos que permitan retomar ideas para ser aplicadas a la vida pública. Un caso específico son los

códigos de ética en las antiguas civilizaciones, en culturas milenarias como Persia, Mesopotamia, China, India, Egipto, Roma o Grecia. Incluso sin ir tan lejos, las culturas mesoamericanas: maya, azteca, olmeca, teotihuacana e inca, también contaban con códigos y sistemas de valores para los gobernantes. Además de rescatar un tesoro de la humanidad pueden servir de referente en la promoción de valores éticos y en la elaboración de códigos.

3) *Ética y Administración*. Existen en el ámbito de la administración privada o de empresa<sup>1</sup> instrumentos de interés para el fomento de la ética como: un marco jurídico, la “carta ética” de la empresa,<sup>2</sup> o la práctica del Coaching.<sup>3</sup> También es conveniente ahondar más en el estudio de la ética en las diferentes administraciones públicas, ya sea de manera individual o grupal analizando algún país concreto o bien identificando algún *área o región geográfica* de interés especial, por ejemplo: a) *Los países de Oriente*. En un estudio elaborado por el Nobel de economía Amartya Sen titulado “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”<sup>4</sup> se explica cómo la filosofía de algunas administraciones públicas de Oriente se inspira en parte en las enseñanzas de Confucio. b) *Los países escandinavos* también resultan de interés para estudios éticos, sobre todo si tomamos en cuenta que dentro de los resultados sobre corrupción que presenta anualmente *Transparencia Internacional*, éstos aparecen como los más “limpios” del mundo.

<sup>1</sup> Para el estudio de la ética en el sector público, existen autores y obras de interés. En la bibliografía se incluyen algunas de estas. Un ejemplo interesante que realizaba un empresario es el siguiente: Diseñó un área de inspección especial dedicada a señalar a qué personas había que “dejar de estrechar la mano” al comprobarse que habían participado en alguna práctica corrupta.

<sup>2</sup> La “carta ética” contiene la filosofía de la empresa, sus orígenes, trayectoria, sistema de valores, principios de acción, políticas y objetivos que persigue. Periódicamente se llevan a cabo sesiones informativas con los empleados para explicarles estos contenidos y profundizar en casos concretos.

<sup>3</sup> Del coach, entrenador, maestro u orientador personal. Se refiere a una persona (coach) especializada en ejercer el diálogo con los miembros del personal brindándoles confianza a fin de que éstos liberen aquello que les presiona y se les motive para ser óptimos en su campo de trabajo.

<sup>4</sup> Este artículo se puede bajar de la página del *Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

4) *Ética y Derecho*. Existe una relación estrecha de la ética con el derecho para la función pública, sobre todo en lo que se refiere a códigos deontológicos. Sin embargo, es posible abrir nuevos canales, como por ejemplo la elaboración de leyes y reglamentos de ética pública o el replanteamiento de antivalores que deben ser considerados como delictivos dados los cambios de las sociedades.

5) *Ética y Psicología*. La psicología y psicopedagogía son disciplinas que por la naturaleza de sus funciones pueden ayudar a encontrar los métodos adecuados para hacer más eficiente el aprendizaje en valores. Incluso es posible afirmar que la sociedad necesita una “psicología para saber compartir” que por supuesto impulse valores.

6) *Ética y ciudadanía*. La ética es importante no sólo en gobernantes sino en gobernados. Un Estado necesita que todos sus miembros posean valores por lo que una ciudadanía sana requiere forzosamente de la posesión de valores.

7) *Ética y democracia*. La democracia contemporánea como forma de gobierno se acompaña de múltiples problemas, de insuficiencias y obstáculos muchos de los cuales tienen su origen en la corrupción. Una democracia sana lo será si fortalece los valores y los aplica.

### *2.3 Dirección de Ética y Política (para representantes públicos y candidatos a cargos de elección)*

Dedicada a fomentar la ética pública y ser el filtro obligatorio para todo aquel que aspire a un cargo político de elección. Alcaldes, gobernadores, diputados, senadores, Presidentes, deben pasar por ésta área a fin de recordarles o reiterarles sus deberes y obligaciones, su razón de ser como trabajadores al servicio del Estado. Esta idea procede de capacitar profesionalmente a todo aquel que ocupe un cargo público. Se trata de formar a los futuros gobernantes en virtudes y valores éticos para ser aplicados en beneficio de la comunidad.

La función sustantiva de este área de formación para los políticos y candidatos a puestos de elección recae en dos momentos clave: 1) *La convocatoria de un proceso electoral*. Todos los candidatos de los partidos políticos que aspiren a ocupar un cargo de elección tienen que pasar forzosamente por este área para que se les forme en aspectos básicos de ética, política y filosofía. Con esta medida se estará formando de manera homogénea a todos los aspirantes. Únicamente con la acreditación de haber pasado por este organismo se podrá ser candidato y aspirar a ocupar un cargo público. 2) *Los resultados electorales*. Una vez pasadas las elecciones aquellos que resulten electos, independientemente del partido al que representen, nuevamente deberán asistir a la academia, esta vez para que se les induzca en experiencias y casos prácticos de la vida pública. Solamente pasando por ella podrán obtener el reconocimiento oficial que les acredita como legítimos ganadores en el proceso electoral. Sin este documento no podrán ocupar el cargo. Es el título que les permite ejercer en política.

La idea de formar a los políticos antes y después de las elecciones es básica, y consiste en reiterarles que los deberes que tienen al asumir un puesto no deben ir dirigidos a los grupos de interés sino a los ciudadanos a quienes finalmente representan. Es necesario aprovechar estos momentos para tener presente el compromiso y la responsabilidad que les acompaña, primero al aspirar a un cargo y segundo, al obtenerlo. De esta manera se puede conseguir que todo gobernante atraviese el filtro de la ética, y que con ello exista la posibilidad de ir dignificando la disciplina política.

También es importante que las personas que se integren en el equipo de trabajo de cualquier candidato electo, en el caso de que no procedan del servicio público y aunque ya hayan trabajado en una administración diferente, pasen por el área de formación ética de funcionarios, (propuesta que se desarrolla en el siguiente apartado). De igual forma que sus superiores, sin este requisito simplemente no deberían ingresar en el servicio público.

La adecuada instalación de esta área de formación será la cuna para contar con verdaderos políticos,<sup>5</sup> sin adoctrinamientos ideológicos ni tendencias religiosas, guiados únicamente por los principios del “deber ser” que señala la teoría y filosofía política. Así como en los países desarrollados, para ocupar una plaza de funcionario mediante concurso de oposición es necesario demostrar que se poseen aptitudes y conocimientos, quienes aspiren a ocupar un cargo de elección deben pasar por un proceso de profesionalización. De esta forma, quién ocupe un cargo público poseerá verdaderamente el perfil y la capacidad para asumirlo. Con ello se pretende que las decisiones que se tomen beneficien al colectivo de la población.

Entre las funciones principales que ésta área puede desarrollar se encuentran las siguientes: a) Formar a los políticos en ética pública, b) Establecer los requisitos para los candidatos a cargos de elección en convocatorias de procesos electorales, c) Inducir a los candidatos sobre los principios de la política cuando se gobierna: lealtad para la institución, capacidad para el cargo y sentido de virtud y justicia, d) Ser formadores de conciencia de los gobernantes, e) Diseñar e impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, f) Resolver asuntos en materia de ética y política, g) Asesorar sobre dilemas éticos en política, h) Establecer cooperación y comunicación interinstitucional en materia de ética y política, i) Crear un archivo y a ser posible, un banco de datos, con información y experiencias en materia de ética y política, j) Estar en permanente interacción con las otras direcciones.

#### *2.4 Dirección de Ética y Gestión (para funcionarios y personal de nuevo ingreso en la función pública)*

Será una dirección encargada de la formación en ética pública de los funcionarios que se encuentran operando así como de aquellos de nuevo ingreso. De hecho será el filtro de todo funcionario que ingrese al servicio público. Algunas de las funciones que éste

área puede desarrollar son: a) Definir el perfil general del servidor público así como el específico para las distintas instancias de la administración pública. Estos perfiles coadyuvarán en la elección de la persona idónea para el cargo a ocupar, b) Inducir en ética al personal de nuevo ingreso al servicio público, c) Diseñar e impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, d) Asesorar sobre dilemas éticos en la administración pública, e) Resolver conflictos en materia de ética administrativa, f) Establecer la cooperación interinstitucional, g) Elaborar un archivo con casos y experiencias en ética administrativa, h) Estar en permanente interacción con las otras direcciones.

Las funciones de este área para los que ingresan al servicio público recaen en tres momentos precisos: 1) Al momento de definir el perfil del cargo a ocupar. Se deberán elaborar materiales, cuadernos, folletos y cuestionarios sobre el perfil del puesto convocado. También se podrán realizar cursos de inducción a la ética pública para los aspirantes; 2) Tras los resultados del concurso, habrá que sembrar virtudes y valores de servicio público en aquellos individuos que hayan aprobado. Esto puede realizarse mediante cursos de inducción a la vida pública con casos prácticos. De igual forma que en el área dedicada a los políticos, ningún funcionario público debe asumir su cargo si no cuenta con el certificado de haber pasado por ella, donde recibirá de manera obligatoria un curso en “Ética y valores para un buen gobierno”. Dicho curso tiene como propósito homogeneizar en ética y función pública a los funcionarios que se incorporan al servicio público y que provienen de distintas profesiones. La idea central es imbuir del espíritu ético y de la filosofía al cuerpo del servicio público; 3) A lo largo de la vida profesional del funcionario, mediante cursos de actualización y desarrollo de personal, asistencia y participación en seminarios, congresos y talleres sobre esta temática, así como en un sistema de ascensos, destinos y recompensas.

## *2.5 Dirección de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público*

Para calibrar si se va en la dirección correcta se necesita un determinado parámetro. Antes de cantar victoria se requiere establecer una regla de medida. “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, 142).

Esta dirección tiene por objetivo principal vigilar que la ética se aplique en la conducta tanto de los políticos como de los funcionarios públicos. Para realizar su función se apoyará en encuestas, entrevistas, así como en las quejas recibidas sobre los comportamientos de políticos y funcionarios públicos. También estará en contacto con los medios de comunicación a fin de ofrecer de manera constante y periódica resultados sobre la situación ética. En la elaboración de los informes contará con la ayuda de las otras áreas.

Entre las funciones principales de este área se encuentran: a) Elaborar un sistema para supervisar y evaluar la ética de los servidores públicos, b) Elaborar una lista de actitudes antiéticas que pueden ser motivo de reclamo, c) Elaborar estándares para medir y dar seguimiento al desarrollo de la ética en los políticos y funcionarios públicos, d) Aplicar auditorías de personal en aspectos éticos, e) Informar de los resultados de las mediciones y evaluaciones a la ciudadanía, f) Identificar a aquellos servidores públicos que practican actitudes antiéticas como la corrupción, g) Crear un registro que contemple los expedientes de los funcionarios que han mantenido conductas antiéticas, h) Elaborar un sistema para sancionar las conductas indebidas, i) Estar en constante interacción con las otras direcciones.

Para el desarrollo de sus funciones el departamento contará con un equipo de trabajo que se presente de forma discreta a las distintas instancias públicas y observe directamente el trato y comportamiento de los servidores públicos con los ciudadanos. Asimismo, diseñará y realizará encuestas y entrevistas a ciudadanos sobre aspectos éticos de las distintas organizaciones públicas

tanto de naturaleza política como administrativa. Contará con áreas de atención donde se podrán acercar tanto los ciudadanos como los mismos servidores públicos para denunciar actitudes indebidas o ineficaces de funcionarios o políticos en particular o de organismos públicos en general. Esta dirección contará con autoridad propia y con capacidad para emitir sanciones, en consonancia con la Constitución y la Ley de Ética Pública, a quienes practiquen actos antiéticos.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus fueros. Establecer un sistema de sanciones, que sean efectivamente llevados a cabo se hace inevitable para mantener el rumbo del proyecto ético. Para ello es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar por un lado, con una lista de actos no permitidos y por otro, con una relación de sanciones acordes a la acción ilícita.

Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si nos atenemos a la lógica jurídica de que lo que no está prohibido está permitido.

La lógica para que exista orden en una organización permite comprender que quien comete un delito debe ser sancionado. No obstante, existen casos reales que se salen de toda lógica, situaciones en las que quien comete un acto antiético es premiado o condecorado. Un ejemplo de esta situación fue plasmado en la película mexicana "La Ley de Herodes" del director Luis Estrada (1999), en la que se ejemplifica cómo un individuo sin formación académica ni política, impone la ley, Constitución en mano, para beneficio propio, aprovechándose de los ciudadanos. Esta situación le lleva incluso a asesinar, y cuando debería ser juzgado y castigado por los crímenes cometidos, es condecorado y promovido en política.



Cuando en una organización el bien no es recompensado, o al menos reconocido, y el mal no es castigado, se está estimulando, en cierto modo, a lo segundo. Cuando se descubre una infracción, la sanción debe ser inmediata, sólo así se podrá sostener la credibilidad de la ética. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. La mejor política de personal no escapa a los despidos, sobre todo para aquellas personas que no responden a las necesidades de la institución. Si bien es cierto que un despido es un momento doloroso, no solamente para el que recibe la noticia sino también el que la comunica, es preciso considerar también que es una decisión necesaria y pertinente especialmente cuando se amerita y está bien justificada. Si se quiere mantener y dar a valer una ética sana en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Cuando la situación lo requiere es un acto de justicia.

El éxito en la implementación y operación del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) está expuesto a distintos factores: la voluntad política y el compromiso del gobierno en turno, la disposición de los diferentes grupos políticos, los recursos económicos que se le asignen, el esfuerzo verdadero y tenaz que se ponga en las tareas, las posibilidades reales para su fomento e implementación, la interacción con la ciudadanía y el respaldo que ésta ofrezca.

### **3. PROYECCIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA (IAEP) EN EL ÁMBITO NACIONAL**

La misión de este organismo debe llegar a todos los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los diversos niveles: federal, estatal, regional o municipal. También incluso a las empresas u organismos paraestatales y mixtos que prestan sus servicios al Estado.

La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se reduce a una elite de personas encerradas en una oficina de alto nivel o, por el contrario, a un grupo de

funcionarios de ventanilla. Éstas deben llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos de la función pública a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

El fomento de la ética en el ámbito estatal es insuficiente si se le aísla de otros ámbitos con los que interactúa diariamente. Dichos ámbitos son: el privado, el social y el académico. A continuación se hace referencia a cada uno de ellos.

#### **4. FOMENTO DE LA ÉTICA EN LOS ÁMBITOS PRIVADO Y SOCIAL**

Los ámbitos principales de un Estado son: el público, el privado y social. Hasta aquí se han planteado iniciativas para el sector público, sin embargo es conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al sector privado y al sector social en virtud de que si se les ignora los antivalores seguirán en expansión.

*Ámbito privado.* Dado que el sector público interactúa de manera constante con las empresas privadas, éstas no pueden permanecer al margen de una política de fomento de la ética pública. Si se toman como fuente los informes de Transparencia Internacional, la Oficina Anticorrupción de la OCDE, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y la Oficina Anticorrupción de la Unión Europea (OLAF) es fácil demostrar que existe una relación estrecha entre el sector público con el privado en lo que se refiere a la corrupción y al soborno. Esto sucede, bien cuando los gobernantes extorsionan solicitando dinero en el momento de establecer contratos de licitación pública, bien cuando miembros del sector privado ofrecen sobornos para poder obtener privilegios en dichos contratos.

Por lo anterior, la importancia de la ética no se reduce exclusivamente al ámbito público, pues ésta se relaciona y convive de manera permanente con el sector privado. Al respecto, Gerald

Caiden ha escrito: "En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han dado cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público" (Caiden, 2001, 234).

*Ámbito social.* La sociedad civil tampoco está exenta del vicio de la corrupción y demás antivaleores y por tanto, de la necesidad de ética. Si bien en los países en vías de desarrollo son más evidentes los actos de corrupción entre los miembros de la sociedad civil, también existen en países desarrollados, aunque tienen lugar con mayor discreción, o no afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Dependiendo de factores como el país de que se trate, el tipo de zona (urbana o rural), el nivel cultural de la población, su historia política, su situación económica, etcétera, es posible encontrar sociedades más corruptas que otras. Desafortunadamente, son muchos los países en los que la corrupción es algo habitual entre los miembros de la comunidad.

Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público como en el sector privado proviene de una sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo servidor público o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que convive. De esta manera, si hay corrupción en los sectores público y privado, ¿no será acaso porque la hay en la sociedad? Esto genera a su vez un círculo dialéctico vicioso, es decir, si hay corrupción en la sociedad es porque ésta procede del ejemplo que dan los gobernantes desde la más alta jerarquía. Un diagnóstico de la sociedad contemporánea realizada por la Escuela de Logoterapia de Viena, encabezada por Víctor Frankl, sostiene que hoy en día "vivimos en una sociedad

que presume de honesta y buena pero alberga en su interior a gente enferma y corrupta.”<sup>6</sup>

De esta manera, la participación de la sociedad civil se hace vital en el fomento de la ética y de la lucha contra la corrupción. En este sentido, Adela Cortina escribió:

Ha sido la sociedad civil la que ha exigido que en lugar de ser una Comunidad Económica Europea se convierta en una Europa social capaz de incluir en el Tratado de Maastricht la Carta Social, que contempla los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos europeos. Ampliar estas exigencias a la toda la humanidad es el gran reto de estas asociaciones que, cuando trabajan con seriedad, colaboran de modo decidido a que la sociedad internacional sea bastante menos hipócrita e injusta (Cortina, 1998, 201).

Cuando los ciudadanos incorporan a su vida elementos éticos, les es más fácil determinar qué actitudes y comportamientos de los servidores públicos deben ser los esperados. De ese modo, la ciudadanía se convierte en observadora responsable, vigilante de sus representantes. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción.

La esencia para el buen funcionamiento de un Estado es la adecuada convivencia social. La frase aristotélica que sostiene que “todo hombre es político por naturaleza” se refiere a que los seres humanos no pueden vivir solos. Salvo excepciones, el ser humano es incapaz de vivir sin un semejante. Apoyarse los unos en los otros es un principio de vida por lo que aquel que no es capaz de convivir, dialogar, comunicarse y ser solidario con el vecino es porque no ha llegado a un grado de entendimiento que le permita comprender este principio básico. Intentar que los ciudadanos creen asociaciones para presentar sus exigencias a las organizaciones públicas es una de las tareas prioritarias de una sociedad

<sup>6</sup> Ver la obra de Víctor Frank, *El hombre en busca de sentido*.

que pretenda ser justa. Pero también lo es la de esforzarse por conseguir que los mismos ciudadanos sean responsables y practiquen el bien en las actividades que les corresponden. La ética no es responsabilidad exclusiva de los gobernantes, también lo es de los gobernados.

Escenario importante en la gestación de valores en la sociedad es la universidad. A partir del desarrollo científico que vive la humanidad desde finales del siglo XVIII, el avance de los conocimientos en las áreas consideradas como ciencias exactas ha sido vertiginoso. Las ingenierías, la robótica, las nuevas tecnologías han dado un salto sin precedentes; sin embargo, contrario a este auge, el interés por las áreas sociales y humanísticas ha decaído. La atención por materias como el griego, el latín, la historia del arte o la filosofía ha disminuido. Hoy en día los criterios científicos, técnicos y tecnológicos predominan en la sociedad bajo el concepto de "racionalización formal o instrumental".

El desplazamiento de los conocimientos sociales y humanísticos tiene una consecuencia evidente que es la pérdida de intereses en las virtudes éticas, en los valores en las personas. Los principios que ascienden en la sociedad actual forman una generación de individuos que se sumergen en una individualidad que conlleva soledad y un deseo desmedido de poseer y acumular bienes, alejándose de valores como la solidaridad, la generosidad, la sociabilidad. Cuando se ausentan los valores de las sociedades se hace complicado que estas resolver sus problemas pues para ello se requiere de colaboración, responsabilidad e interés por el semejante.

Los hábitos éticos no eximen de adquirir conocimientos y competencias técnicas, todo lo contrario. Entre las obligaciones y responsabilidades fundamentales en una organización se encuentra la formación de quienes en ella trabajan. Pero las decisiones de la vida no son sólo técnicas, sino que entrañan valores, de ahí que sea imprescindible la predisposición a decidir desde ellos. Ya Cicerón señaló "Todos los deberes para unir y proteger a la sociedad humana deben preferirse a los que dependen del conocimiento y de la ciencia" (Cicerón, *Sobre los Deberes*, Libro I, 158).

Es fundamental incluir a la ética en los planes de formación y estudio de los universitarios. Los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por el hecho de que quienes participan en política provienen de las más diversas disciplinas: ingenieros, médicos, juristas, contadores, psicólogos, etcétera. La puesta en marcha de esta idea es una manifestación de sensibilidad social que rescata el sentimiento de la ciudadanía de contar con hombres íntegros en la dirección de organismos públicos. El estudio de la ética transmite valores que impiden la desnaturalización o deshumanización del servicio público y al ser esto así, se ayuda en el proceso de motivación de la función pública y se reactiva la idea de que el trabajo administrativo se realiza en razón de los intereses colectivos.

Un buen profesional domina las técnicas y lo hace acompañándose de valores que benefician su actividad. Los conocimientos sin valores pueden conducir al desastre. Por ejemplo, un historiador sin ética puede falsear datos en sus investigaciones; un ingeniero sin ética podría emplear material de mala calidad o insuficiente en una construcción; un contable sin ética puede alterar las cuentas en su propio beneficio, y así sucesivamente en cada actividad profesional, por lo tanto, como afirma Adela Cortina:

Es criminal que se elimine la enseñanza de la ética de los programas de estudio, es a través de ésta como el individuo puede reconocerse como un sujeto con dignidad. Si la escuela no se atreve o no sabe educar, si no sabe despertar la conciencia moral en el alumno al tiempo que se le instruye, difícilmente se conseguirá mejorar una sociedad donde la violencia y la exclusión progresan día a día (Cortina, 1998, 104).

Elaborar normas, leyes, códigos, crear comités éticos, es sin duda importante, pero más efectivo sería introducir en las profesiones la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere, desde el principio, como un componente indispensable del buen ejercicio de la profesión, sobre todo si consideramos

que en los últimos años se han ido perdiendo las referencias éticas en el ejercicio de prácticamente todas las profesiones.

## **5. PROYECCIÓN DEL INSTITUTO AUTÓNOMO DE ÉTICA PÚBLICA (IAEP) EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

El sólo fomento de la ética en el sector público es insuficiente si los antivalores continúan expandiéndose en los sectores privado y social, de la misma manera una política interna de ética para un país puede ser escasa si se descuida la parte externa a ésta, es decir, las relaciones internacionales. Así como existen programas de colaboración internacional en diversos campos -justicia, comercio, economía- es necesario establecer programas de cooperación en materia ética. Mediante la cooperación internacional es posible, por un lado, rescatar ejemplos de ética de otras naciones que pueden ser ilustrativos y dignos de reproducir y, por otro, llevar la ética a países donde no existen instrumentos para su fomento. La globalización económica exige una ética global que impida la corrupción de los diversos sectores público, privado, social y académico.

### *5.1 Fortaleza ética en la era de la globalización*

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los gobiernos trabajan para la sociedad y sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

Por lo anterior, es de vital interés para un país incorporar la ética a los fines del gobierno y hacerlo mediante una política pública que llegue a los distintos rincones de un Estado. Para ello es posible elaborar, por un lado, una estrategia horizontal que atraviese todas las instituciones del sector público y, por otro, una estrate-

gia vertical que permita llegar a todos los niveles de la jerarquía. De esta manera, abarcando la totalidad de las instituciones públicas, será posible concienciar en valores a los servidores públicos en el ámbito en que éstos desempeñen sus funciones. La ética de gobierno es una condición necesaria si se quiere tener éxito en cualquier política pública.

Lo más importante en el proceso de fortalecimiento de la ética es verificar si los valores se han incorporado verdaderamente dentro de la filosofía de las organizaciones hasta el punto de convertirse en principios de conducta. Cuando los trabajadores no actúan conforme a la filosofía institucional puede deberse, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error.

La importancia de fomentar y aplicar valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Hoy en día se evoca, se retoma para el contexto contemporáneo. La ética pública es un conocimiento que durante mucho tiempo, e incluso actualmente, ha sido omitido por el hecho de exigir una profunda preparación y cumplimiento de requisitos para llegar al cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes adecuadas.

En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

La filosofía, objetivos y estrategias de los gobiernos contemporáneos responden a una etapa del desarrollo de capitalismo occidental anglosajón en expansión, en el que las grandes empresas y corporaciones transnacionales tienen el liderazgo por lo que establecen los patrones a seguir respecto de la forma de operar las instituciones.



Sin duda, el sector público ha obtenido algunas buenas enseñanzas gracias al sector privado, no obstante, aquel también tiene mucho que enseñar. En el campo de los valores éticos, dentro de la teoría y la filosofía política existen diversos estudios que muestran cómo el sector privado se apoya en el ejemplo del sector público. A continuación se citan un par de ejemplos: 1) En el Colegio de Administración Pública del Reino Unido se permite la formación de administradores de empresa privada. Su directora, Marianne Neville-Rolfe, señaló que "Los cursos que ofrece el Colegio de Administración Pública del Reino Unido están abiertos a los directivos del sector privado quienes tienen una clara necesidad de información de actualidad acerca del funcionamiento de la política y de la instituciones de la Unión Europea. Nuestra experiencia nos dice que el aprender unos de otros conlleva un beneficio mutuo considerable para los funcionarios y para la gente de negocios."<sup>7</sup> 2) En Francia, los egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), son llamados a trabajar en el sector privado al ser considerada su formación de alto nivel, sobre todo en estos tiempos de integración europea. En ambos ejemplos, los servidores públicos pueden imbuir del espíritu público y de sus valores al sector privado.

Las organizaciones del sector público encaran igualmente conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. "Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determi-

<sup>7</sup> Para una mayor información al respecto ver el artículo "Papel e importancia de formación europea integrada en políticas de personal nacionales" de Marianne Neville-Rolfe, Directora del Colegio de Administración Pública del Reino Unido, En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, 1993.

nados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder.” (Flynn, 1996, 451).

Es posible y deseable que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencialista e individualista ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

La mundialización del planeta a través de la globalización de la economía ha golpeado al Estado en diversos frentes: a) *En su estructura misma*, al desmantelarlo, al reducir ciertas funciones generando así el debilitamiento del Estado-Nación y, en consecuencia, de su autoridad. Los nuevos poderes fácticos trascienden las estructuras estatales; b) *En las políticas del Estado de Bienestar*, situación que ha sido bien aprovechada por el sector privado al introducir sus principios y criterios en la forma de actuar. c) *En la disminución de confianza*, al bajar la credibilidad. El hecho de dejar de ser el responsable de funciones y acrecentarse los problemas públicos pone al Estado en estado crítico, sobre todo si el caso es ventilado en los medios de comunicación de manera sensacionalista, d) *En la usurpación de cargos del Estado*, al ser ocupados por individuos sin capacidad para ello, ni lealtad a los principios constitucionales y carentes de un espíritu ético y de servicio.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado. Por otro lado, el ejercicio del poder en la empresa no debe inspirarse en el ejemplo del poder político del Estado, porque se trata de escenarios diferentes. El mundo mercantil es el del contrato, el mundo del Estado es el de

la obligatoriedad. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado el mezclarlas.

Si no se consigue que gobernantes y funcionarios tengan una actitud positiva, abierta, solidaria y flexible acompañada de principios y valores enraizados de manera profunda, cualquier intento por introducir nuevos programas, modelos y técnicas para modernizar la administración y hacer que ésta sea más eficiente será nulo. Intentar implementar un sistema de profesionalización para actores que carecen de criterios honestos de comportamiento puede ser riesgoso porque conduce a dar estabilidad a los corruptos.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta para la política y la gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

### *5.2 La construcción de una red de ética global*

Aunque un país logre tomar conciencia de la importancia de incorporar la ética a sus herramientas de gobierno, lo cual ya es una labor loable, servirá de poco si los países vecinos o con quienes interactúa no hacen lo mismo. En un mundo globalizado, donde se ejercitan las relaciones extragubernamentales, es fácil contagiarse o ser tocado por los antivalores y prácticas corruptas cuando proceden de los países vecinos. Hoy en día la corrupción no sólo procede del interior de los mismos Estados, sino de las relaciones con los demás países.

La sola intención de combatir la corrupción y sus múltiples prácticas requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes sólidos en los diferentes países. La disminución de antivalores en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

En tiempos de economía globalizada, cuando el Estado nacional se ha quedado pequeño para las grandes decisiones, cuando las organizaciones de todo tipo deben competir con otras extremadamente poderosas y cuando los problemas globales se incrementan: contaminación ambiental, guerras o amenazas de guerras, violencia, pobreza a niveles de hambre, epidemias, etcétera, la apuesta por la fortaleza de la ética en el ser humano se vuelve perentoria. La creación o reconstrucción de un orbe ético exige una participación universal porque involucra a todo ser humano.

La política, la economía, el comercio, los negocios globales, reclaman una confianza y credibilidad que sólo puede proporcionar una ética mundial. Y este propósito no se logrará mientras haya personas empeñadas en ignorar la importancia de los valores. En su obra *Gorgias*, Platón escribe en boca de Sócrates que “el hombre malo carece de habilidad para convivir”, y que “una persona que actúa en contra de su naturaleza, todo en ella es detestable” dando a entender que cuanto más se aleja un individuo de la ética más reprochable es su conducta. Quien aboga por la ética responde a un fundamento humano.

A la inversa, cuando todo Estado es consciente de la importancia y necesidad de la ética en los asuntos de gobierno y establece los mecanismos para su operación, está en posibilidad de construir un dique a la corrupción así como los pilares para integrar o conformar un gobierno justo. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para lograr la equidad y justicia social.

Algunos países son considerados como los más limpios y más transparentes, entre ellos se encuentran los escandinavos los cuales cuentan con: a) *Áreas* que promueven iniciativas éticas que comprenden el fomento de los valores, b) *Normas* que establecen directrices en la conducta diaria, c) *Reglamentos* tendentes a

promover la integridad y credibilidad del funcionario, d) *Consejos* integrados por personas de reputación para resolver asuntos éticos de Estado, e) Un *Poder Judicial* que goza de autonomía e independencia con la facultad de castigar y sancionar. La experiencia en la operación de estos instrumentos puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con las herramientas externas y su posible implementación deben ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado.

Cuando se logre tomar conciencia sobre la importancia y necesidad de fomentar la ética en cada Estado y se establezcan los mecanismos de ayuda y comunicación para apoyarse unos a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una red de ética global.

La construcción de un orbe ético sólido exige una participación universal, porque involucra en lo general a toda la comunidad política y, en lo particular, a todo ser humano. De ahí que quien aboga por la ética responde a fundamentos humanos a la operación y práctica de los derechos humanos.

Los diversos asuntos a solucionar en la vida de un estado requieren de transparencia, claridad, confianza, credibilidad pero cuando estos se ausentan aparecen los signos opuestos: oscuridad, nebulosidad, desconfianza y descrédito. Estos últimos perdurarán mientras haya gobiernos empeñados en ignorar la importancia de los valores.

Para que la política internacional funcione con mayor eficacia y eficiencia debe existir plena confianza y respeto entre los gobernantes y funcionarios de un país con sus interlocutores extranjeros, lo cual tiene su fundamento en valores compartidos, en comportamientos admisibles respaldados por aquellas virtudes que desde antaño la ética, la filosofía y la teoría política han señalado.

## 6. REFLEXIONES FINALES

La fortaleza de valores éticos logra un cambio de concepción, de actitud psíquica. La conciencia moral se ha adquirido cuando uno

hace lo que debe hacer por convicción, no porque se lo ordenen. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón, situación que se manifiesta en el actuar con responsabilidad.

La ética debe llegar a todas las instituciones públicas, sean del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los diversos niveles de gobierno: nacional, federal, estatal, regional o municipal. Incluso, a aquellas empresas u organismos paraestatales o mixtos que prestan sus servicios al Estado. La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se limita a las personas que realizan funciones operativas, tampoco son para una élite o grupo político, deben llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

La puesta en marcha de un área de fomento de la ética pública es clave tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Los países que logren materializar y hacer efectiva esta iniciativa, sin duda, mejoraran la calidad de sus servidores públicos al ofrecer un conjunto de valores alejado de ideologías o religiones.

Existen en el mundo países con modelos e instrumentos para la operación de los valores éticos cuya experiencia puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con estos modelos externos y su posible implementación debe ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado, sin adoptarlos fielmente como si fueran recetas de cocina.

Es ya imprescindible, tras siglos de injusticias que se materializan en tiranías, dictaduras y corrupción, dar el paso hacia el desarrollo de la cultura ética a fin de contar con buenos gobiernos que practiquen la transparencia, la rendición de cuentas, la alternancia y la justicia.

La Ética Pública es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la función eficiente

de sus instituciones, en el ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

El verdadero conocimiento ético, alejado de ideologías, asimilado, interiorizado y puesto en práctica por los servidores públicos, sin duda contribuirá a hacer mejores gobiernos elevando la calidad de sus gobernantes, colocándose por encima de posiciones de izquierdas o derechas, actuando no en base a intereses personales y partidistas sino con base en principios y valores que persiguen la satisfacción de la pluralidad de intereses ciudadanos.

Es importante advertir que existen corrientes ideológicas que se han aprovechado de la ética para fines utilitarios tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa, empresarial o una ética neoliberal que ha venido adulterando el verdadero sentido de los valores sustituyéndolos por intereses egoístas, individualistas y materialistas.

En tiempos de globalización, cuando los países se hayan a merced de conductas externas, la apuesta por una ética con valores homogéneos dentro de toda institución pública resulta no sólo válida y legítima sino indispensable. De ahí que la apuesta por la ética sea una apuesta por la dignidad humana, principio de vida en una sociedad que aspira al bien común.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (2002), *La Administración Pública Española*, Madrid, MAP, INAP.
- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- A.A.V.V. (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP.
- AMITAI Etzioni (1990), *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Barcelona, Paidós.
- BRUGUE, Quin y Joan Subirats (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP.
- CAIDEN, Gerard (2001), "tendencias actuales en la ética del servicio público", En: *Revista Gestión y Ética Pública*, México, Vol. X, No 2, 2º semestre.
- CICERÓN (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 233-252.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Madrid, Taurus.
- CROZIER, Michel (1996), *La crisis de la inteligencia*, Madrid, MAP.
- DIEGO Bautista, Oscar (2007), *La ética en la gestión Pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- DIEGO Bautista, Oscar (2009 a), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Editorial Desclee de Brower.
- DIEGO Bautista, Oscar (2009b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- DIEGO Bautista, Oscar (2001), *La ética en los Servidores Públicos*, México, D. F., UPN.
- FRANKL, Víctor (2004), *El hombre en busca de sentido*, Madrid, Herder.
- FLYNN, Norman (1996), "El futuro de la gestión pública", En: *Lecciones de gestión pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 447-446.
- KUNG, Hans (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- NEVILLE-Rolfe, Marianne (1993), "Papel e importancia de la formación europea integrada en políticas de personal nacionales", en: *Modernización administrativa y formación*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 169-173.
- OCDE (2000), *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.



\_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.

SARTORI, Giovanni, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

SEN, Amartya (1997), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.

## CUARTA PARTE



# ÉTICA APLICADA

## CASOS PRÁCTICOS



## LECCIÓN 15



LOS VALORES EN LOS CÓDIGOS  
DE GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS,  
REINO UNIDO, ESPAÑA Y MÉXICO

Alegorías de la *Prudencia*, *Fortaleza* y *Templanza* (1302 - 1305) de Giotto di Bondone, en la Capella degli Sfrovegni, en Padua (Italia).

# LOS VALORES EN LOS CÓDIGOS DE GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA Y MÉXICO

*Si los guardianes del Estado y sus leyes parecen guardianes sin serlo, sólo ellos tienen la oportunidad de organizarlo bien y hacerlo feliz. Formemos, pues, verdaderos guardianes, hombres que puedan dañar al Estado lo menos posible.*

Platón, *La República*

## INTRODUCCIÓN

Todo *buen gobierno* se preocupa por el fomento de los valores éticos en sus miembros y en sus instituciones públicas. Para ello se apoya en una serie de instrumentos básicos tales como: *programas de acción* incluidos en los planes de gobierno, un *área* para el fomento y vigilancia de la ética, *expertos* dedicados a esta tarea, una *ley ética* así como un marco que norme la conducta de los servidores públicos mediante *códigos de ética*.

Históricamente, los códigos han sido importantes en los gobernantes, por un lado, para fomentar en ellos los valores deseables y por otro, para evitar actitudes antiéticas. Los *códigos de ética* son un instrumento fundamental en el impulso de la conducta íntegra al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas. En los códigos se señalan los valores que debe poseer todo servidor público para hacer de ellos principios de su actuar.

Esta lección responde a la interrogante sobre cuáles son los principales valores que contienen los códigos de gobierno. Para dar respuesta se han seleccionado cuatro códigos de ética de distintos países: Estados Unidos, Reino Unido, España y México. La elección de cada uno de los códigos se llevó a cabo a raíz de sus peculiaridades: a) *Las Normas de Conducta para la Vida Pública para los*

*empleados del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos* (2002) resultan relevantes por pertenecer a un país que cuenta desde 1978 con una Oficina de Ética de Gobierno y una Ley de Ética; b) El documento titulado *Normas de conducta para la Vida Pública* (1995) del Reino Unido, elaborado por el Comité Nolan, ha marcado una huella en la historia de los asuntos públicos hasta el punto de estudiarse en distintas universidades dada su exhaustiva relación de situaciones, dilemas y conductas en el entorno del servidor público; c) El *Código del Buen Gobierno* de España (2005), resulta relevante y fue resultado de un cambio de administración, un gobierno de derecha fue sustituido por uno de izquierda en un entorno marcado por los atentados de Atocha; d) El *Código de ética de los servidores públicos de México* (2002), es fruto del primer gobierno opositor al Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de las siete décadas que éste permaneciera en el poder.

## **1. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. PRINCIPIOS Y NORMAS DE CONDUCTA PARA LOS MIEMBROS DEL PODER EJECUTIVO**

A raíz de los escándalos de corrupción que dieron como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon por el caso Watergate el 9 de agosto de 1974, los ciudadanos de los Estados Unidos se volvieron más críticos sobre el quehacer de los políticos en el gobierno. A partir de este caso salieron a la luz pública distintas situaciones de corrupción en el gobierno estadounidense hasta ese momento nunca aireadas. La conducta inmoral de altos funcionarios motivó a los ciudadanos, no sólo a los de este país, a reflexionar sobre la importancia de la ética en los servidores públicos. A partir de entonces se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Los ciudadanos del mundo comenzaron a perder la confianza en sus gobernantes al cerciorarse de que éstos mentían, y que más allá de las funciones y tareas cotidianas, también cometían fechorías.

El descrédito generado por los escándalos de corrupción política originó que los gobernantes de Estados Unidos buscaran mecanismos para recuperar la confianza ciudadana. Para este cometido se resucitó en la vida pública una disciplina que desde antaño estaba sepultada: la ética. El gobierno llevó a cabo en 1978 dos iniciativas para impulsar la ética en la vida pública, por un lado creó un marco jurídico mediante la *Ley de Ética para el Gobierno* y por otro estableció la *Oficina de Ética del Gobierno*. Esta última elaboró un documento denominado “Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo” que funciona a tres bandas: a) Como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal; b) Como un catálogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas; c) Como una relación de normativas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

### *1.1 Principios y normas<sup>1</sup> de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno*

El código de ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos contiene las directrices básicas que debe seguir todo funcionario para garantizar que los ciudadanos tengan confianza completa con respecto a la integridad del Gobierno. Señala que cada empleado tiene una responsabilidad para con el gobierno y los ciudadanos, debiendo ser leal a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos por encima de cualquier interés personal. Tanto los *Principios* como las *Normas de Conducta Ética* señaladas en este código son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier oficina de gobierno.

<sup>1</sup> Las “Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo” incluyen los siguientes documentos: a) Los *Principios de conducta ética* y b) Las *Normas de conducta ética*. Ambos han sido preparados por la Oficina de Ética del Gobierno, en abril de 2002.



### *1.1.1 Principios de Conducta Ética para los funcionarios del gobierno*

Los principios<sup>2</sup> generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes: 1) El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los servidores públicos lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia personal; 2) Los servidores públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes; 3) Los servidores públicos no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular; 4) Un servidor público no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado; 5) Los servidores públicos deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto; 6) Sin autorización, los servidores públicos no deben hacer a sabiendas compromisos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno; 7) Los servidores públicos no deben usar un cargo público para ganancia particular; 8) Los servidores públicos deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular; 9) Los servidores públicos deben proteger y conservar la propiedad federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas; 10) Los servidores públicos no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos; 11) Los servidores públicos deben denunciar a las autoridades

---

<sup>2</sup> "Principios de Conducta Ética", Orden ejecutiva 12676 de abril de 1989, enmendada por la orden 12731 de abril de 2002, *Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos*.

correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción; 12) Los servidores públicos deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos; 13) Los servidores públicos deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos; 14) Los servidores públicos deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

### *1.1.2 Normas de Conducta Ética para los funcionarios del gobierno<sup>3</sup>*

Las normas de conducta hacen referencia a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. Cuando alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los servidores públicos deben ajustarse a los principios de conducta señalados.

El documento titulado *Normas de Conducta Ética* se estructura en nueve partes.

*Relativa a disposiciones generales.* Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera la importancia de los principios de conducta ética, señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Destaca que dentro de los organismos públicos pertenecientes al Poder Ejecutivo, existen *agencias de ética*, las cuales cuentan con un designado o agente de ética y un suplente.

*Relativa a regalos de fuentes externas a la institución.* Esta parte se refiere al hecho que los servidores públicos no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca

<sup>3</sup> El documento revisado es una versión computarizada bajada por Internet cuya versión oficial fue publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992) con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. Esta versión fue revisada en abril de 2002 en el Registro Federal.

un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal.

*Relativa a regalos entre empleados.* Se prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Un servidor público no deberá darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior ni solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo, tampoco deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos empleados que justifique el regalo. No obstante, existen ocasiones especiales en las que se puede otorgar un obsequio a un superior tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo así como en situaciones laborales tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

*Relativa a conflictos de intereses financieros.* Se refiere a los intereses financieros que pueda tener un servidor público siempre que éstos se relacionen con sus actividades laborales. Es decir, se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada (cónyuge, hijos, socios, entidades en las que el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general) puede obtener un interés económico.

*Relativa a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales.* Esta parte se refiere a la intención de asegurar que un empleado actué de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. En caso de duda se puede buscar la ayuda de un oficial de ética o el designado de la Agencia.

*Relativa a la búsqueda de otro empleo.* Un servidor público que contemple ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después

al abandonar su empleo federal. Las disposiciones sobre postempleo advierten a los funcionarios que, después de dejar su puesto, están sujetos a restricciones legales.

*Relativa al uso indebido de un cargo oficial.* Se refiere al uso adecuado del cargo y tiempo oficial y sobre la información y los recursos a los cuales el funcionario tiene acceso. Un funcionario no deberá usar su cargo público para ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio o empresa ni para la ganancia de otros. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo de manera que coaccione o induzca a otra persona a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el funcionario esté afiliado en calidad no gubernamental.

*Relativa a actividades externas.* Cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá esforzarse por evitar acciones que den la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales.

*Relativa a autoridades legales afines.* Esta parte se refiere a las normas adicionales a las cuales el servidor público debe ajustar su conducta. Algunas de estas son: a) La prohibición de solicitar o recibir sobornos; b) La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales; c) La prohibición de buscar o recibir remuneración por ciertos servicios de representación ante el Gobierno; d) La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno; e) Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados; f) La prohibición de recibir cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por su servicio en el Gobierno de una fuente que no sea pública; g) La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes externas.

La *Oficina de Ética del Gobierno*, la *Ley de Ética* así como los *Principios y normas de conducta para los funcionarios y empleados de gobierno* son instrumentos importantes que cumplen una triple función, fomentar los valores éticos, acotar las conductas

acompañadas de antivalores y, resolver dilemas éticos cuando sea necesario. Cabe destacar que a pesar de que tanto la *Oficina de Ética* como la *Ley de Ética* se crearon en 1978 y han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso aumentando su eficacia al incorporar nuevos elementos de la tecnología, no han sido, sin embargo, imitados en otros países que cuentan con graves problemas de corrupción y carecen de herramientas para paliarla.

En relación al manejo de su conducta, en general, el funcionario estadounidense, que no el político, goza de credibilidad ciudadana. Un *Código Ético* para los funcionarios utilizado de manera adecuada se convierte en un verdadero dique que puede evitar diversas conductas antiéticas en el servicio público.

## **2. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO. EL INFORME NOLAN Y LAS NORMAS DE CONDUCTA PARA LA VIDA PÚBLICA**

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el *Comité para la creación de estándares de la vida pública* conocido también como *Comité Nolan* debido al nombre de su presidente Lord Nolan.

“En su origen, este comité se creó con carácter permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública.” (Villoria, 1997, 298).

La creación del comité se llevó a cabo en virtud del clima de degeneración en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecían mezclados. Seis meses más tarde apareció un documento llamado *Normas de conducta para la Vida Pública*.

El documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un código ético basado en siete principios básicos: *Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Humildad y Liderazgo*. Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública, abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos<sup>4</sup>.

El Informe Nolan dedica una parte a los diputados y otra a los miembros del Ejecutivo: ministros y funcionarios. En cada caso presenta un panorama sobre el estado de la cuestión, señala algunos antecedentes, presenta ejemplos y culmina haciendo recomendaciones. A continuación se presentan algunos elementos generales de cada uno de estos apartados.

### *2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados*

En su análisis sobre los diputados, el Comité Nolan parte de la importancia de que la Cámara de los Comunes es el corazón de la democracia inglesa por lo que la conducta que mantengan los diputados es crucial para el bienestar político de la nación. Éstos deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la *confianza pública* siendo que: "En los últimos años la confianza que el público deposita en los políticos se ha deteriorado de forma marcada". (Nolan, 1996,31). En los últimos sondeos se ha pedido a los ciudadanos que hagan una comparación entre varias profesiones según honestidad, honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios. Un sondeo de la empresa Gallup<sup>5</sup> concluyó que el 64 % del público estaba de acuerdo con que la mayoría

<sup>4</sup> Es necesario resaltar la inclusión de estos últimos ya que, normalmente, los estudios sobre conducta o códigos de ética son dirigidos principalmente a los funcionarios dejando de lado a los principales actores de la vida pública: los políticos.

<sup>5</sup> El Informe Nolan, al referirse a esta fuente no señala el lugar de publicación ni la fecha.

de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados cree que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que envolvieron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multiclientes de cabildeo para plantear preguntas al parlamento. A estos individuos se les denomina *diputados por alquiler*. El enorme crecimiento de consultorías que remuneran a los diputados se ha convertido en un problema en el parlamento. Los parlamentarios se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En 1992, se publicó un informe de la *Comisión Especial para los Intereses de los Diputados* en el que señalaba que los diputados no deberían participar en asuntos privados en los que tengan un interés pecuniario. El informe destaca que existe un caso en que a unos diputados se les impidió votar en asuntos públicos en circunstancias como las mencionadas<sup>6</sup>. Por consiguiente, las reglas de la Cámara se centran en mantener los privilegios y la libertad de acción de los diputados para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el parlamento. Asimismo establece que es delito que un parlamentario acepte soborno.

Esta situación ha generado una controversia respecto a si los diputados deberían tener ingresos adicionales. Por un lado están quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del parlamento. Por otro lado se encuentran los que sugieren

---

<sup>6</sup> El informe Nolan hace referencia a la existencia de “un caso” sin señalar de manera específica qué caso, dónde o cuándo se celebró.

que los diputados pueden tener ingresos adicionales siempre que éstos sean declarados. La recomendación de la comisión ante este dilema sostiene la idea de que los diputados puedan obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir que no esté relacionado con la función de diputado. La posición de la comisión es contundente al señalar que se les debería prohibir realizar trabajos como asesores parlamentarios con clientes privados.

En relación a lo anterior, el Informe Nolan planteó a la Cámara recomendaciones como las de: exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios; aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses; introducir un nuevo código de conducta para los diputados; nombrar a una persona de reputación independiente la cual mantendrá el registro de intereses, aconsejará sobre el código de conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados; finalmente, establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados. En suma, la comisión planteó un código de conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: Por un lado, unos *Principios generales*: a) Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del parlamento y fomentar el interés público; b) Los diputados deberían respetar los principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública; c) La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber; d) Los diputados tienen la responsabilidad de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, pedir consejo. El segundo eje se refiere a *Intereses económicos*: a) Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento



a cambio de dinero; b) Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés; c) En el caso de que un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés económico personal que cause un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión; d) En cualquier trato con una organización con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional.

## 2.2 *Sobre las normas de conducta de ministros y funcionarios*

La importancia de los ministros y funcionarios es trascendental porque participan en la formulación y ejecución de la política. Son los responsables de conducir las instituciones del Estado por lo que sus acciones pueden influir, modificar, ayudar o perjudicar la vida de los ciudadanos. En palabras de Vernos Bogdanor: "Los niveles de conducta deben provenir de los ministros". Merece la pena destacar esta idea, ya que los gobernantes, al estar en los cargos públicos, son el centro de atracción u objeto de mira de los medios de comunicación y de la sociedad civil, por lo que deben gobernar con ejemplaridad.

El Comité Nolan destaca la existencia de un documento denominado *Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM)* en el que se exponen algunas normas de conducta de éstos. Este documento, aunque data de 1945, recoge elementos y principios que vienen desde antaño. En sus inicios, era un documento que trataba sobre las normas de etiqueta pero con los años dio un giro al centrarse en el ámbito de la conducta en vez del procedimiento. Este documento era considerado de uso confidencial pero a partir de 1992 se tomó la decisión de publicarlo. Cada Primer Ministro, al inicio de una administración, es el encargado de entregar un ejemplar a sus compañeros ministros. Dicho documento al ser

analizado por la Comisión Nolan, fue considerado como insuficiente para acabar con la mala conducta de algunos ministros por lo que recomendó que se redactase un nuevo documento que extrajera de las *Cuestiones de Procedimiento para Ministros* los principios éticos que contenía para crear un código de conducta y que se cambiará el nombre por el de *Conducta y Procedimiento para Ministros*. La comisión sugirió incluir los siguientes principios esenciales:

- Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados.
- Los ministros no deben engañar al parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el parlamento y con el público.
- Los ministros son responsables ante el parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias.
- Los ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida.
- Los ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de ministros de las de diputados por un distrito electoral.
- Los ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

La comisión consideraba que así como existía un código para funcionarios debería existir uno para los ministros, y que las ventajas podrían ser muchas por el número de ministros que habían tenido que dimitir desde la segunda guerra mundial por errores que podrían haberse evitado.

En Inglaterra existe una tradición basada en un buen número de códigos de comportamiento con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios establecidos desde mediados del siglo XIX. No obstante, la comisión reconoce que en los años ochenta

(siglo XX) se dio marcha atrás en este proceso con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión sin considerar la cuestión de los niveles de conducta, por lo que la prioridad se fijó en valores como la eficiencia y la efectividad.

Otro código en el Reino Unido es el denominado *Código para la Gestión de la Administración Pública (CGAP)* bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Este Código responde a dos necesidades: por un lado, que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones.

Finalmente, la Comisión Nolan recomienda que haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional sobre todo en las áreas con problemas. El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las *Normas de conducta para la Vida Pública* demuestra el convencimiento de que funcionarios junto a los políticos son los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos puede ser ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

### **3. LA ÉTICA PÚBLICA EN ESPAÑA Y EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO**

El tema de la ética dentro de la vida pública española ha cobrado relevancia gracias a diversas situaciones que se han producido en los últimos años, por ejemplo la invitación de la OCDE en la década de los noventa (siglo XX) para fomentar programas de ética en los países miembros, el ejemplo dado por el Reino Unido a través del Comité Nolan, la emisión de un *Código de Buen Gobierno* para los

miembros del gobierno así como del nuevo *Estatuto Básico del Empleado Público* que incluye una parte relativa al tema de la ética<sup>7</sup>.

### 3.1 Identificación de valores para los servidores públicos

La exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados tienen como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la administración como servidora objetiva de los intereses generales.

El 27 de diciembre de 1978 se promulgó la *Constitución Española*. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la *integridad*, la *neutralidad*, la *imparcialidad*, la *transparencia* en la gestión, la *receptividad*, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos. El artículo 23.2 garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El artículo 98.3, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que: “Los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.” El artículo 103.1 contiene referencias al concepto de funcionario y al Sistema de Función Pública. Define a la Administración Pública como una organización que “sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.” El artículo 103.3 establece

<sup>7</sup> En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral significan lo mismo, para este estudio ambos términos se comprenden por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al Opus Dei que escriben sobre ética pública. Si bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de <mérito y capacidad>.

Para Lorenzo Martín-Retortillo los principios de mérito y capacidad que incorpora la Constitución Española son resultado de la evolución del Estado. Al respecto, señala: “En la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito está vinculada a la idea de ética pública.” (Martín-Retortillo, 1997, 40) Actualmente, los valores que, de acuerdo con el texto constitucional, deben ajustarse los funcionarios públicos son: la *objetividad*, la *imparcialidad* y los principios de *mérito*, *capacidad* y *publicidad*. Para Martínez Bargueño: “Los valores específicos de una ética de la función pública serán: la *profesionalidad*, la *eficiencia*, la *calidad* en el producto final, la *atención* y el *servicio al ciudadano*, la *objetividad*, la *transparencia*, la *imparcialidad* y la *sensibilidad* suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia.” (Martínez, 1997, 24). Por su parte, Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la *honradez* y *honestidad*, *trabajo bien hecho*, *gastos razonables*, *consecución de objetivos*, *rendición de cuentas*, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización”.

### 3.2 La ética en la España contemporánea: El Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público

En 1997, el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) celebró las *Jornadas de Ética Pública*<sup>8</sup> en las que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública. Durante este evento, la especialista en ética, Victoria Camps, propuso seis

<sup>8</sup> En dichas jornadas participó el inglés Lord Nolan, coautor del documento, ya expuesto, *Normas de conducta de la Vida Pública*. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro, representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefa del Programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE, Ms. María Maguire. Las jornadas se celebraron el 15 y 16 de Abril de 1997.

directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España: 1) *El servicio al interés general*. El funcionario es un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatizarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales; 2) *La imparcialidad y la transparencia*. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve; 3) *El uso adecuado de los bienes públicos*. El Estado de bienestar debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional; 4) *La responsabilidad profesional*. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad; 5) *Lealtad a la administración*. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad

a la administración; 6) *La humanización de la administración*. Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del *Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública* señaló: "La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Con la ética pública, se mejoran las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en último término, en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos."<sup>9</sup>

El 18 de febrero de 2005 apareció en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado*, el cual plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes principios éticos: "objetividad, integridad, neutralidad,

<sup>9</sup> Citado por Manuel Martínez Bargueño, "La ética, nuevo objetivo de la gestión pública", p.30.

responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.”<sup>10</sup> Más tarde, el 13 de abril de 2007 se publicó en el BOE el *Estatuto Básico del Empleado Público*. Si bien dicho estatuto contiene principalmente las normas legales aplicables al conjunto de funcionarios de todas las administraciones públicas, dedica una parte, clave, al asunto de la conducta de los servidores públicos para lo cual presenta una serie de valores deseables en el servicio público así como una serie de principios que deben regir en la conducta diaria.

Una crítica que hace Adela Cortina respecto de la situación ética en España es la siguiente: “El nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismo del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada.” (Cortina, 1998, 45-46).

Aunque iniciativas como la promulgación del *Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del Empleado Público*, sin duda son positivas pues tienen el reto de llegar a la conciencia de los altos miembros de gobierno, políticos, ministros y funcionarios de manera que éstos sometan sus actos a los intereses de la comunidad política. En la primera década del siglo XXI, España es objeto de atención, por un lado de países hispanoamericanos, por otro, de los países de Europa del este, así como de los países africanos. En cualquier caso el gobierno español ocupa hoy en día en el escenario internacional la atención de diversos gobiernos. Ante esta situación qué mejor oportunidad que gobernar con ética mostrando valores y virtudes que tenga como resultado beneficios para la comunidad política.

<sup>10</sup> El “Código de Buen Gobierno” se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, el 7 de marzo de 2005.



#### 4. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y EL CÓDIGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El interés por la ética de los servidores públicos de México es resultado, por un lado, del espíritu de la revolución mexicana plasmada en la Constitución de 1917, la cual establece los principios y directrices sobre lo que se espera de los representantes del Estado; por otro, de la necesidad urgente de establecer normas y valores en la conducta de los servidores públicos ante los escándalos de corrupción de políticos y funcionarios y, finalmente, de la demanda ciudadana cansada de padecer diversas actitudes antiéticas por parte de sus representantes públicos.

Para fomentar los valores éticos, el gobierno de México se apoya en tres instrumentos básicos: a) *Un organismo responsable* de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría o Ministerio de la Función Pública; b) *Un Marco Jurídico* mediante la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y c) *Un Marco Normativo* a través del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

##### 4.1 Órgano de vigilancia y Ley de Responsabilidades Administrativas

En 1983 se creó la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SCGF), como un órgano para el control y la evaluación de los programas ejecutados por la administración pública. La creación de esta institución se llevó a cabo debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad<sup>11</sup>, a la necesidad de reconquistar la credibilidad pública ante los ciudadanos, así como

---

<sup>11</sup> La década de los setenta y ochenta fue un momento muy difícil para la economía mexicana: estancamiento, inflación, devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa, así como escándalos políticos por corrupción que generaron un malestar en la población ocasionando la pérdida de credibilidad en sus gobernantes, y por ende, la desconfianza en ellos.

a la urgencia de supervisar que los recursos económicos asignados para los proyectos y programas de las entidades de la administración pública se aplicaran sin desviaciones y con austeridad.

En 1995, la SCGF cambia de nombre a *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)*, nombre que mantendrá hasta el año 2002 cuando pasará a denominarse *Secretaría de la Función Pública*. Finalmente, como resultado de la modificación constitucional, se establecieron las bases para la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que, con las modificaciones posteriores se convertiría en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Para ejecutar la tarea de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública se apoya en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>12</sup>. En ella se señalan las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios cuyas faltas pueden provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público. Esta Ley tiene por objetivo reglamentar en cinco materias: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y, el registro patrimonial de los servidores públicos.

La *Ley de Responsabilidades* señala algunos principios que debe salvaguardar todo servidor público: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, así como “observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas”.

En el título cuarto de dicha Ley, titulado *De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*, responsabiliza a las instituciones públicas para establecer acciones

<sup>12</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004. Su antecedente inmediato es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que entró en vigor el primero de enero de 1983.

permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este mismo título contiene dos artículos relevantes. El primero faculta y asigna la responsabilidad a la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El segundo se refiere a la participación de los sectores privado y social así como de los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas. La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*, es una ley que señala obligaciones y sanciones y que, por tanto se centra en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

#### 4.2 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

La Secretaría de la Función Pública elaboró el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*.<sup>13</sup> Su creación fue llevada a cabo como parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas. También pretendía un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad en el servicio.

El código propuesto para los servidores públicos de México lo integran doce reglas generales de conducta que pretenden convertirse en principios que guíen en el actuar cotidiano. Éstos son: *Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia,*

<sup>13</sup> El Código fue publicado el 31 de julio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* que es el diario oficial del Estado.

*Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo.* Con base en este código general cada institución pública deberá elaborar y emitir un código de conducta específico que delimite la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

## 5. VALORES COMUNES EN LOS GOBIERNOS

La cuestión de los valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es retomarla o rescatarla para el contexto contemporáneo. Los valores que conlleva la ética pública forman parte de un conocimiento que durante mucho tiempo, incluso actualmente, ha sido omitido al exigir una profunda preparación y una posesión de requisitos para llegar a un cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes o cualidades óptimas. En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

Las organizaciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. "Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. [...] El futuro del sector público

depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder.” (Norman, 1996, 451). Los gobiernos deben considerar que el enfoque gerencialista e individualista de la privatización de los servicios públicos ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a los valores originales del sector público. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado. El ejercicio del poder en la empresa difiere del poder político del Estado, porque se trata de mundos diferentes. El mundo mercantil es el del contrato comercial y el dinero, el mundo del Estado es el de la resolución de necesidades y prestación de servicio. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado mezclarlas.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

Mediante el proceso de búsqueda de identificación de valores comunes para los gobiernos y administraciones públicas es posible identificar valores universales en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Algunos de estos valores son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el compromiso y buen trato a los ciudadanos. Ya sea en oriente u occidente, los gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes. Los encuentros, foros,

congresos internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los gobiernos. Un estudio aplicado por la OCDE (1997) a los países miembros, relativo a la ética pública demostró que la mayoría de estos países incluían dentro de su marco jurídico y normativo valores comunes para sus servidores públicos: *imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad, lealtad*.

El siguiente cuadro permite comparar los valores que en cada uno de los países estudiados en este trabajo se consideran fundamentales para un buen gobierno.

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍSES CONFORME A SUS CÓDIGOS DE GOBIERNO			
Estados Unidos	Reino Unido	España	México
-Abstenerse de intereses personales -Conservación del patrimonio -Dedicación -Denuncia de actitudes antiéticas -Ejecutar sus deberes (responsabilidad) -Evitar apariencias indebidas -Honor y mérito -Lealtad a la constitución -No comerciar con el cargo -No aceptar regalos ni sobornos -No comprometer al gobierno -No lucrarse (integridad) -Imparcialidad -Obediencia	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

Fuente: Estados Unidos: Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo; Reino Unido: Normas de conducta para la Vida Pública; España: Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado; México: Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

La aplicación adecuada de los valores en el servicio público conlleva el buen gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona un beneficio a la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica, jamás podrá exigir ni esperar, que los miembros de la organización los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna a la práctica de valores y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. Lo que concierne a la ética no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en operación. Toda discusión teórica respecto a la ética sólo tiene sentido si se logra hacerla operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser es siempre positivo pero su ejecución a través de la actuación, sin duda, siempre será mejor.

Los valores requieren aliados, una virtud jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislada y rodeada de vicios. Necesita estar defendida por otras virtudes. Para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. Nunca es suficiente una buena intención para gobernar. Incluso la ley sola carece de fuerza, necesita apoyos. Sólo si un porcentaje amplio de personas posee valores es posible hacer frente a los vicios y contravalores en el sector público. Una sola persona con valores evidentemente fracasaría si se encuentra en medio de tantas personas que carecen de éstos.

Tendencias recientes en los programas de la OCDE, del BID, del CLAD, de TI o de la UE, sugieren que los países reconozcan la necesidad de ajustar sus valores para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. Tanto gobernantes como gobernados consideran, cada vez más, la necesidad de prevención de antivalores debido a que se ha demostrado que cuanto más atención se otorgue a la prevención, menos se necesitará ejercer el castigo. La prevención es una inversión menos

costosa a largo plazo, con un impacto positivo en la cultura del servicio público, favoreciendo la relación con los ciudadanos.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin, es decir, no basta con lograr su aparición. Los códigos son un instrumento importante pero incompleto, son un órgano que debe estar acompañada del resto del cuerpo. Una vez elaborado un código, para ser efectivo, requiere divulgación, dentro de la organización y en el ámbito externo, que la ciudadanía conozca su contenido. Más aún, debe emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de servidores públicos se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria. Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: Una oficina que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y expertos o especialistas que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Aunque los códigos de ética son heterogéneos, los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido contienen una estructura similar en la que por un lado, se establecen los principios que deben guiar la conducta de aquellos a quienes va dirigido el código, y por otro, desarrollan aspectos muy precisos acompañados de ejemplos sobre diversas situaciones que suceden en la vida de las instituciones públicas. Tanto las *Normas de Conducta* de los Estados Unidos, como las *Normas de Conducta* del Reino Unido, son dos documentos valiosos en materia de fomento a los valores en la vida pública. Dichos documentos analizan, en distintos momentos, situaciones en detalle de alguna actitud o comportamiento



de los servidores públicos. Ambos son un referente para conocer y elaborar códigos para el servicio público. Por su parte, los códigos de ética de España y México, comparados con los anteriores, precisan de un mayor desarrollo, de un análisis más exhaustivo sobre situaciones en el servicio público así como de ejemplos que los acompañen. Estos dos códigos son una mezcla de virtudes, valores, obligaciones y deberes. Aunque plantean cualidades esperadas de los servidores públicos, lo cual es loable, es necesario profundizar más, poner más atención en su elaboración, de lo contrario se pueden interpretar como una mera lista de deseos.

Asimismo, conviene tener presente la importancia de las diferentes educaciones e idiosincrasias para comprender la efectividad o no de los instrumentos éticos. Hay países, como los escandinavos, donde a pesar de no contar con códigos éticos, los miembros del gobierno cuentan con una alta moralidad.<sup>14</sup> Por el contrario, también los hay que tienen excelentes leyes y códigos pero donde los miembros del servicio público estarían reprobados en moral.<sup>15</sup> La explicación de esta paradoja es que la conducta de los seres humanos no solo radica en las leyes y los códigos sino que se acompaña de las costumbres que, sumadas a la educación y a la interiorización de valores, dan por resultado una conducta íntegra que se refleja mediante buenos hábitos.

Un aspecto fundamental que no debe descuidarse para garantizar la puesta en operación de los códigos de ética es el que se refiere a las sanciones. De no existir sanciones correctivas para prácticas corruptas por más que se sugieran valores deseables éstos pierden fuerza, incluso pueden ser motivo de mofa e ironía. Un hombre honesto puede ser visto de tonto por quienes cometen

---

<sup>14</sup> En los informes que publica cada año Transparencia Internacional, los países escandinavos suelen salir como los más limpios y transparentes.

<sup>15</sup> Ver los índices de corrupción que publica año con año Transparencia Internacional. En ellos se muestran tanto a aquellos países como a los personajes del año considerados como más corruptos.

fechorías sin ser castigados. De ahí que toda institución necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

Al reforzar la ética en los cargos de aquellos que participan en la vida pública se pretende contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público que sea ejemplo de conducta y que, con su esfuerzo, contribuya a resolver las demandas ciudadanas al ofrecer resultados satisfactorios de manera adecuada. Servir al Estado, sin olvidar el bien y el servicio a los ciudadanos, es una de las más altas acciones a que un individuo puede aspirar.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Taurus.
- Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración general del Estado* (2005), Madrid, BOE Nº 56, 7 de marzo.
- Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal* (2002), México, Diario Oficial de la Federación, 31 de julio.
- Constitución Española* (1978), Madrid, Aprobada por las Cortes Generales en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre.
- Estatuto Básico del Empleado Público* (2007), Madrid, BOE, 13 de abril.
- FERIA Romero, M. (1999), *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública* Gallega, Santiago de Compostela.
- GARCÍA Enterría, Eduardo (1996), *Código de la función pública*, Madrid, Civitas.
- MAGUIRE, María (1997), "Intervención" en: *Jornadas de Ética Pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 15 de abril, pp. 75-100.
- MARTÍNEZ Bargueño, Manuel (1997), "La ética nuevo objetivo de la gestión pública", en: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic., pp. 19-32
- NOLAN, Lord (1996), *Normas de conducta para la vida pública*, Madrid, Documentos INAP.
- OCDE (2000), "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- \_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP.
- Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos* (2002), "Normas de conducta para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos", Reglamento final codificado 2635, Código de Reglamentos Federales, abril.
- RAZ, Joseph (2001), *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa.
- RETORTILLO, Martin (1997), "Intervención", en: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, 1997.

## LECCIÓN 16



VALORES ÉTICOS PARA LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO

*La Paciencia* (patientia), *La Fortaleza* (fortdidudo) *La Templanza* (temperantia). *Grabados alemanes con título en latín del siglo XVI*, Maestro F.V.B., véase: Franz von Bocholtz, Maestro I.B. (1a. mitad siglo XVI). En: *Grabados alemanes de la Biblioteca Nacional (siglos XV-XVI)*; Ministerio de Educación y Cultura, Madrid, España, 1997, Tomo I, p. 421.

# VALORES ÉTICOS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO

*Cuando se pretende someter a los hombres por la violencia de las armas, jamás se obtendrá la sumisión de sus corazones; Por esta causa, la fuerza nunca basta para conquistar a los hombres. Quien conquista a los hombres por la virtud, logra que todos acaten sus órdenes sin reservas y con un corazón alegre.*

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

*Llevar a cualquier persona a una disposición moral no es tarea para el primer venido al azar, antes bien, si es tarea propia de alguien, lo será del que conozca la cuestión, como ocurre en la medicina y las demás artes que requieren una cierta solicitud y prudencia.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

*Los bienes exteriores tienen un límite, el exceso de ellos daña a su poseedor o no le sirve de nada, pero cualquiera de los bienes del alma (valores), mientras más abunda, más útil es, si es que de tales bienes hay que predicar no solo la belleza sino la utilidad.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

## INTRODUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas se hallan sumergidas en un laberinto de problemas de carácter global: crisis de la economía, contaminación ambiental, falta de recursos energéticos, migración, inseguridad, incremento de la pobreza, entre otros. Los antivalores se han expandido de manera indiscriminada invadiendo los diferentes ámbitos de la vida pública: político, social, económico, cultural, laboral y familiar. A todo ello hay que añadir una crisis de valores generalizada que afecta tanto a gobernantes como a gobernados.

Un claro ejemplo de conducta indebida es la corrupción la cual ha adquirido el nivel de pandemia al alcanzar al conjunto de países de la comunidad internacional, sean éstos desarrollados o subdesarrollados. Corrupción que toca los más altos valores de la humanidad, que ofende a cualquier persona con un mínimo de dignidad. Corrupción generada por espurios movidos por la codicia, la avaricia y el anhelo de poder, antivalores estos que se encuentran en plena expansión a través de los principios neoliberales generadores de una sociedad de consumo que invita a acumular bienes materiales de manera desaforada y a adoptar una conducta del todo individualista.

La corrupción es un malestar en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo que se ha acentuado tal como demuestran informes recientes procedentes de organismos que llevan a cabo su medición como Transparencia Internacional o la Oficina de Lucha Contra el Fraude de la Unión Europea, así como de áreas pertenecientes a instituciones internacionales (ONU, OCDE, BID).

El tema de la corrupción ha pasado de la creencia de ser un mal ubicado en el ámbito público a reconocerse que también se encuentra en el sector privado así como en organismos del sector social (ONG's) y en la propia ciudadanía.

En las últimas décadas, sobre todo a partir de los años setenta y tras el caso Watergate en los Estados Unidos que culminó con la renuncia del presidente Richard Nixon, los asuntos sobre corrupción comenzaron a ser contemplados por los medios de comunicación sacando a la luz pública diversas prácticas indebidas llevadas a cabo por los gobernantes. Los ciudadanos en general comenzaron entonces a perder la confianza en sus representantes de manera significativa.

Un estudio realizado a fines de la década de los noventa por la OCDE<sup>1</sup> puso de manifiesto cómo distintos países miembros de este organismo habían sido reprobados por desconfianza de parte de sus ciudadanos. Dicha crisis de confianza había tenido

<sup>1</sup> *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE.* París 2000.

distintas causas: a) corrupción de los gobernantes; b) desvío de los recursos económicos; c) ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas; d) incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, e) no resolución de problemas y demandas ciudadanas; f) aumento exorbitante de los sueldos de representantes públicos; g) conductas antiéticas de parte de servidores públicos tales como: abuso de autoridad, prepotencia, nepotismo, mentira o tráfico de influencias.

México no ha sido ajeno a estas crisis de confianza. De hecho, desde que nace como país independiente en 1821, lo hace acompañado de corrupción, por lo que ahora que estamos en el año del bicentenario (2010) es necesario reconocer que también es el bicentenario de la corrupción.

En el año 2007, según el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* que publica la ONG Transparencia Mexicana, se registraron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel nacional, en tanto que en 2005 se habían registrado 115 millones de casos.<sup>2</sup> Los datos demuestran un aumento de la corrupción en la prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el Estado de México, una de las entidades federativas que conforman la nación mexicana, no se encuentra en absoluto a salvo de la corrupción ni de la expansión de antivaleores. Con base en los resultados nacionales sobre medición de la corrupción por entidad federativa del INCBG de este mismo año 2007, el Estado de México se coloca en la posición 32, es decir, como la entidad con mayor corrupción de todos los Estados de la República.

Este dato invita a plantearse una cuestión básica: ¿Por qué los actuales instrumentos de control (leyes, reglamentos, auditorías), los métodos disuasorios (sanciones, inhabilitaciones, penas de cárcel) o las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción acompañadas con la tecnología de punta no han disminuido las prácticas indebidas en el quehacer de políticos y funcionarios?

<sup>2</sup> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo, *Transparencia Mexicana*, 2007.



Hasta ahora, las medidas tomadas, aunque válidas, son insuficientes, porque dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo: su educación, sus valores, sus convicciones y percepciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para de esa manera hacer posible el propio control, el autocontrol. Y esos elementos los proporciona la ética, la cual, enfocada al ámbito público, da origen a la “Ética para la política y la administración pública” o “Ética pública.”

El objeto que persigue esta lección es el de mostrar valores para el servicio público, los cuales se encuentran en la redacción de las principales leyes, reglamentos y códigos del Estado de México.

## 1. LOS VALORES EN EL ESTADO DE MÉXICO CON BASE EN SU MARCO JURÍDICO

A diferencia de la Federación la cual dispone de un *Código de Ética para los Servidores Públicos*<sup>3</sup> que indica los valores que son deseables para ser interiorizados por los servidores públicos y después ejercidos en los actos que realizan a diario, en el Estado de México no existe un Código de Ética para los Servidores Públicos. Tampoco existe una *Ley de Ética Pública* o *Ley de Ética de Gobierno* que, por un lado, señale específicamente los valores en el servicio público y, por otro, obligue al fortalecimiento de éstos incorporándolos y fomentándolos en las instituciones de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial) y en los niveles de gobierno (estatal y municipal).<sup>4</sup>

Lo más cercano que existe al respecto en este Estado es la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, aunque dicha ley se enfoca principalmente

<sup>3</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 2002.

<sup>4</sup> Es importante señalar que en el ámbito federal tampoco existe una *Ley de Ética Pública* como sí la hay en otros países como Finlandia (*Ley de Funcionarios del Estado*); Australia (*Ley del Servicio Público*); Noruega (*Ley de Función Pública*); Dinamarca (*Ley de Personal de la Administración Central y Local*); Holanda (*Ley de la Función Pública*); Japón (*Ley sobre Ética de los Servidores Públicos*).

a servidores públicos que se relacionan “con el manejo de recursos económicos”, tal como señala el artículo 2º al decir: “Son sujetos de esta ley aquellas personas que manejen recursos económicos estatales y municipales”.

Aparentemente, no parece haber norma o ley específica que regule la conducta de los servidores públicos en todos sus ámbitos de actuación lo cual, desde luego, no es un factor que colabore a la reducción de prácticas corruptas en las instituciones públicas, sin embargo, es importante destacar que sí existe en la legislación vigente mención a valores de servicio público que regulan el comportamiento del personal público.

Para identificar los principales valores de servicio público se seleccionó un conjunto de normas jurídicas cuyo contenido se relaciona directamente con el objeto de estudio. La legislación seleccionada es la siguiente:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México
4. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
6. Código Administrativo del Estado de México
7. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
8. Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

A continuación se muestran los principales párrafos donde se hace expresa referencia a uno o más valores. A fin de no extenderse en los contenidos de las leyes, se sistematiza la información en diversos cuadros los cuales contienen: a) la localización del párrafo; b) la parte del texto que hace referencia al valor en cuestión; y c) el nombre del valor o cualidad positiva que merece ser señalada.

1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 5	Párrafo II. [...] El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación.	Igualdad
	Párrafo IV. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. [...] Será una educación para la diversidad sin discriminación, también será democrática, nacional, humanista y contribuirá a la mejor convivencia humana.	Educación
	Párrafo X. El derecho a la información será garantizado por el Estado	Derecho a la información
Art. 10	El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular. Los partidos políticos y las autoridades velarán por el respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.	Legalidad Independencia Imparcialidad Objetividad Democracia Libertad de expresión
Art. 11	Párrafo XV. El Instituto Electoral del Estado de México tendrá a su cargo [...] las actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política; a la capacitación y educación cívica [...]	Cultura política Educación cívica Democracia
Art. 12.	Párrafo I. Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.	Democracia

## 1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art.11	Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, no podrán desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión, salvo los relacionados con la docencia y aquellos que, por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el gobernador del estado.	Dedicación plena o exclusiva
Art. 21	A la Secretaría General de Gobierno corresponde [...] el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XVII. Velar por la protección de los habitantes, el orden público y la prevención de delitos a través de la Agencia de Seguridad Estatal.	Seguridad
Art. 24	A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XXXIV. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado.	Educación y formación Vigilancia del personal
Art. 28	A la Secretaría del Trabajo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción X. Vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; elaborar y ejecutar programas de capacitación de la fuerza laborar en el Estado.	Educación y formación
Art. 38	A la Secretaría de Desarrollo Metropolitano le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XI. Fomentar la participación ciudadana en la Planeación y Evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense.	Participación ciudadana

Art. 38 Bis	A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XIX Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el ministerio público, proporcionándole los datos e información que requiera.	Vigilancia de la conducta de los servidores públicos
-------------	--	--

1.3 *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 17	El día 1 de agosto de cada año, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores durante el ejercicio.	Rendición de cuentas
Art. 31	Son atribuciones de los ayuntamientos: Fracción XXXI. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.	Profesionalización
Art. 48	El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones: Fracción XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de sus competencias las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes.	Obediencia Autoridad

	Fracción XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio [...]	Patriotismo Educación cívica
Art. 55	Son atribuciones de los regidores: Fracción I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.	Puntualidad
Art. 57	Las autoridades auxiliares municipales ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos [...] II. Corresponde a los jefes de sector y de sección y de manzana: a) Colaborar a mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos [...] d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente [...]	Orden Paz Seguridad Protección de la comunidad  Seguridad pública  Protección del medio ambiente
Art. 60	Para ser delegado o subdelegado municipal o jefe de manzana se requiere: Fracción III. Ser de reconocida probidad	Probidad
Art. 92 <sup>6</sup>	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: Fracción II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento.	Capacidad para el cargo.
Art. 96	Para ser tesorero municipal se requiere: Fracción I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo a juicio del ayuntamiento	Capacidad para el cargo
Art. 113 a	Los ayuntamientos promoverán la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia, los que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.	Participación Vigilancia ciudadana

Art. 131	<p>El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:</p> <p>Fracción IV. Las bases y condiciones deberán cumplir al menos: b) especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.</p>	<p>Principios de servicio público:</p> <p>Generalidad</p> <p>Suficiencia</p> <p>Regularidad</p>
Art. 145	<p>En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servidor público municipal con los siguientes objetivos:</p> <p>Fracción I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales</p> <p>Fracción II. Mejorar la calidad de los servicios públicos</p> <p>Fracción III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo</p> <p>Fracción IV. Lograr la continuidad de los programas</p> <p>Fracción V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal</p> <p>Fracción VI. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos</p> <p>Fracción VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos</p>	<p>Mérito</p> <p>Reconocimiento</p> <p>Profesionalidad</p> <p>Calidad en el servicio</p> <p>Educación y formación</p> <p>Sabiduría</p> <p>Integridad</p>
Art. 147	<p>Las funciones de la Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal serán las siguientes:</p> <p>Fracción I. Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas.</p> <p>Fracción II. Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas.</p> <p>Fracción VI. Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.</p>	<p>Méritos y reconocimiento</p> <p>Profesionalización</p> <p>Capacitación permanente</p>

Art. 147-b	El coordinador municipal deberá reunir los siguientes requisitos: Fracción I. Ser ciudadano mexicano [...] de reconocida honorabilidad en su municipio	Honorabilidad
Art. 147-c	Son atribuciones del coordinador municipal de derechos humanos: Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del ayuntamiento [...] Fortalecer la práctica de los derechos humanos con la participación de ONG's del municipio.	Cultura de los derechos humanos Promoción de los derechos humanos
Art. 147-d bis	Los coordinadores municipales ejercerán el presupuesto asignado con sujeción a las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal [...]	Racionalidad Austeridad
Art. 149	Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras. Fracción I. Para ser oficial mediador-conciliador se requiere: c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral Fracción II. Para ser oficial calificador se requiere: c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral	Buena conducta, integridad y solvencia moral
Art. 150	Son facultades y obligaciones de los oficiales mediadores conciliadores: h. Asistir a los cursos anuales de actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación.	Formación y educación Profesionalización



1.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 42	<p>Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público [...]</p> <p>Fracción I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado [...]</p> <p>Fracción V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.</p> <p>Fracción VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.</p> <p>Fracción VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.</p> <p>Fracción VIII. Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.</p> <p>Fracción XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley</p>	<p>Legalidad Honradez Lealtad Imparcialidad Eficiencia Diligencia Cuidado Esmero Confidencialidad</p> <p>Buena conducta Respeto Diligencia Imparcialidad Rectitud Benevolencia Benignidad Humanidad</p> <p>Justicia Respeto Obediencia Lealtad</p> <p>Transparencia y veracidad de sus bienes</p>
Art. 53	<p>Los servidores públicos deberán denunciar por escrito al órgano de control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos sujetos a su dirección.</p>	<p>Responsabilidad Lealtad institucional</p>

### 1.5 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 1	La presente ley [...] tiene por objeto, transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar a toda persona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública [...] y tiene como objetivos: Fracción I. Promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad.	Transparencia Acceso a la información Publicidad
Art. 2	Fracción II. Facilitar el acceso de los particulares a la información pública [...] mediante procedimientos sencillos y expeditos, de manera oportuna y gratuita. Fracción IV. Promover una cultura de transparencia y acceso a la información.	Sencillez procedimental  Cultura de la transparencia
Art. 3	La información pública generada [...] será accesible de manera permanente a cualquier persona [...]	Accesibilidad permanente a la información pública
Art. 6	El acceso a la información pública será permanente y gratuito.	Permanencia y gratuidad de la información
Art. 8	Los responsables y quienes intervengan en el procesamiento de datos e información reservada y confidencial están obligados a guardar el secreto y sigilo correspondiente, conservando la confidencialidad, aun después de cesar en su función como servidor público.	Confidencialidad o sigilo profesional
Art. 30	Los Comités de Información tendrán las siguientes funciones: Fracción II. Establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información.	Eficiencia

Art. 41 bis	El procedimiento de acceso a la información se rige por los siguientes principios: Fracción I. Simplicidad y rapidez; Fracción II. Gratuidad del procedimiento; Fracción III. Auxilio y orientación a los particulares;	Simplicidad Rapidez Gratuidad Atención al ciudadano
Art.6o	El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México tendrá las siguientes atribuciones: Fracción XV. Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información	Formación y capacitación
Art. 66	Para ser Comisionado el Pleno se requiere: Fracción III. Gozar de buena reputación [...] Fracción VII. Gozar de prestigio social y profesional	Buena reputación  Honorabilidad
Art. 68	Durante su gestión los Comisionados y el Comisionado Presidente no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión salvo las docentes en instituciones educativas o alguna de beneficencia que no implique remuneración, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Instituto.	Dedicación plena o exclusiva

1.6 Código Administrativo del Estado de México

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 1.6	Al ejercer las atribuciones previstas en este Código, las autoridades estatales y municipales deberán aplicar los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento.	Legalidad Igualdad Imparcialidad Buena fe Veracidad Honradez Respeto Publicidad Economía Transparencia Jerarquía Desconcentración Descentralización Desregulación Previsión Coordinación Cooperación Eficacia Eficiencia
Art. 1.20	En las administraciones públicas estatal y municipal habrá un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que, en el ámbito de su respectiva competencia, regulará: I. La transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones	Transparencia
Art. 1.41	Toda persona tiene derecho a que las autoridades, en las materias reguladas de este Código, le proporcionen información en términos de la ley en la materia.	Derecho a la información
Art. 1.46	El Consejo estatal de Población es un organismo público descentralizado, que tiene por objeto [...] contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y al logro de la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo sostenido y sustentable.	Calidad de vida

Art. 3.27	Son atribuciones de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en materia de profesiones: Fortalecer el ejercicio profesional de excelencia, ético y competitivo.	Formación profesional con ética
Art. 3.33	Los profesionistas deberán realizar los actos propios de la profesión con diligencia, pericia, excelencia y estricto apego al código de ética de la profesión respectiva, aportando todos los conocimientos, experiencia, recursos técnicos, habilidades, destrezas y vocación, a favor de los usuarios de sus servicios.	Actuación profesional con ética
Art. 3.35	Los profesionistas deberán guardar reserva sobre los asuntos, datos, hechos, documentos o circunstancias que le sean confiados con motivo del ejercicio profesional [...]	Discreción Confidencialidad o sigilo profesional
Art. 3.62	Los reconocimientos públicos se otorgarán cuando se acredite una conducta o trayectoria singularmente ejemplar, así como también la realización de determinados actos u obras relevantes, en beneficio de la humanidad, del país, del Estado o de la comunidad.	Reconocimiento a conducta ejemplar
Art. 13.3	Para los efectos de este libro en las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios [...] Fracción VIII. Cuarto párrafo. [...] la contratación de seguros de garantía financiera así como de servicio profesionales, consultorías, asesorías, estudios e investigaciones [...] y sujeta a los principios de imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, publicidad, transparencia, previsión y eficiencia y observando en todo momento que se realicen en condiciones favorables para el Estado.	Imparcialidad Buena fe Veracidad Honradez Publicidad Transparencia Previsión Eficiencia

Art. 13.18	La sistematización de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios tendrá por objetivo: III. Lograr mayor eficiencia y transparencia.	Eficiencia Transparencia
Art 14.22	Los datos, estudios e investigaciones que proporcionen los informantes serán manejados bajo el principio de confidencialidad [...]	Confidencialidad

1.7 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 3	El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe [...] Fracción II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios Fracción III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita Fracción IV. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exijan que sean secretas Fracción VII. Serán gratuitos Fracción VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las Partes Interesadas se conducirán en las promociones y actuaciones con honradez, transparencia y respeto.	Principios en el procedimiento y proceso administrativo  Sencillez  Diligencia  Publicidad y confidencialidad  Gratuidad Honradez, Transparencia Respeto
Art. 22	Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.	Claridad Precisión Congruencia
Art. 37	Los servidores públicos y terceros están obligados en todo momento a prestar auxilio a las autoridades administrativas y al Tribunal en la averiguación de la verdad.	Veracidad

Art. 205	Para ser Magistrado del Tribunal se requiere: Fracción VI. Ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta.	Buena conducta Honorabilidad
Art. 297	El fondo auxiliar para la Justicia Administrativa tendrá por objeto obtener recursos económicos para apoyar al personal del Tribunal en su formación profesional, mejorar las instalaciones en las que se imparte la justicia administrativa y desarrollar todas aquellas actividades tendientes a obtener recursos destinados a elevar la calidad de la prestación del servicio de justicia administrativa.	Formación y calidad en el servicio

*1.8 Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*

Localización	Texto	Valor o cualidad
Art. 2	El presente Código tiene los siguientes fines: Fracción I. Fortalecer el carácter de todos los servidores públicos del Tribunal, en el desempeño de su trabajo, mediante la promoción de cualidades a través de una cultura de transparencia, honestidad y objetividad con el desarrollo de actitudes y compromisos consigo mismos, la sociedad y con las instituciones a las que pertenecen. Fracción III. Erradicar prácticas que afecten las funciones o actividades de la administración de justicia, para mejorar los estándares de desempeño profesional de los servidores públicos.	Fortaleza de valores y mejora de actitud en el servicio Transparencia Honestidad Objetividad  Mejorar el desempeño profesional
Art. 3	El ingreso y la permanencia de los servidores públicos que participan en la función de impartir justicia, debe implicar el conocimiento de este Código de valores y principios, así como el compromiso de apegarse a normas de	Formación Interiorización de valores y principios Buena imagen institucional

	comportamiento idóneas que tiendan a fomentar una cultura del servicio público jurisdiccional y una imagen de respeto y profesionalismo del servidor público, en todos los ámbitos de la vida social y cultural.	
Art. 4	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México fomentará una cultura de prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impulsará la calidad en la impartición de justicia, con el propósito de generar certidumbre en la sociedad respecto de la objetividad e imparcialidad de sus resoluciones, y un cambio de actitud en el servidor público, mediante el ejemplo en el desempeño de sus propias actividades y en su vida personal, familiar y social.	Prevención y combate de prácticas corruptas Justicia Objetividad Credibilidad y Confianza Ejemplaridad
Art. 5	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México promoverá la transparencia de sus actuaciones como garantía de la legalidad de sus decisiones, procurando ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable. Párrafo II. En relación con los medios de comunicación social, se actuará de manera equitativa y prudente cuidando que no resulte perjudicado derecho ni interés legítimo, o vulnerada norma alguna. Párrafo III. Ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre su actividad institucional. Párrafo V. Expresarse con la verdad tanto en los informes que viertan o proporcionen como en sus relaciones con los gobernados, superiores, pares y subordinados.	Transparencia  Equidad Prudencia  Acceso a la información  Veracidad



Art. 6	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México promoverá entre sus integrantes el deber de secreto profesional, con el objeto de salvaguardar los derechos de las partes frente al uso indebido de informaciones obtenidas en el desempeño de sus funciones [...].	Sigilo profesional
Art. 7	Los servidores públicos impartidores de justicia, deberán hacer guardar el respeto y consideración inherentes a su investidura, sin que sea un elemento de coacción, cuidando que exista un ambiente de tolerancia y respeto en su actuación personal y profesional.	Respeto a la investidura o cargo
Art. 8	Los servidores públicos evitarán que su conducta afecte la imagen y prestigio del Tribunal, o comprometa en forma alguna la independencia e imparcialidad de su actuación pública.	Buena conducta e imparcialidad en el servicio
Art. 9	<p>Honradez.<sup>2</sup> Respetar a los demás en sus derechos, sus bienes y sus ideas. Respeto a sí mismo, entendido como autoaceptación, veracidad y transparencia.</p> <p>La honestidad produce paz, aumenta la capacidad de disfrutar la vida y genera confianza en los demás.</p> <p>Justicia. Elegir siempre: reconocer o dar, lo que le corresponde a cada quien procurándose que sea lo más cercano a la justicia.</p> <p>La equidad, como la manifestación concreta de la justicia, nos realiza como seres humanos con dignidad.</p> <p>Legalidad. Respeto a la ley cuyo contenido es la expresión de los valores sociales en un tiempo-espacio.</p> <p>Proactividad. Dar lo mejor de sí mismos al cien por cien en cualquier actividad para crear una nueva condición de mayor felicidad para nosotros y para los demás sin considerar cualquier circunstancia adversa [...]</p>	<p>Respeto</p> <p>Honestidad</p> <p>Justicia</p> <p>Equidad</p> <p>Legalidad</p> <p>Dedicación</p>

	<p>La proactividad fortalece la libertad del hombre para actuar de acuerdo a valores y no de acuerdo a circunstancias [...]</p> <p>Solidaridad. Apoyar a que se respete el derecho de los demás y se generen las oportunidades de mejora para todos.</p> <p>Imparcialidad. Reconocer que todos los demás tienen el mismo derecho a la felicidad y por lo mismo merecen el respeto a sus derechos. Esto significa igualdad ante la ley; cuando me toca resolver al respecto, ofrezco hacerla como si se tratara de reconocer los derechos propios sin que implique ventaja alguna en contra de alguien.</p> <p>Sabiduría. Aplicar lo que se sabe con objetividad, reconocer lo que se desconoce y por ello se procede a investigar, consultar y estudiar para actuar con eficiencia y eficacia requerida para lograr servir con calidad.</p> <p>Discreción. Resguardar la información para quien le corresponde en tiempo y forma o proporcionarla a quien se debe con diligencia cuando es necesario salvar la justicia pronta y expedita.</p>	<p>Solidaridad</p> <p>Imparcialidad</p> <p>Sabiduría</p> <p>Confidencialidad o sigilo profesional</p>
Art. 9	<p>Liderazgo. Para obtener liderazgo es necesario usar la capacidad para formular planes exitosos y persuadir a otros de llevarlos a cabo pese a los retos formidables. Cuando has abandonado ese lugar donde se realizaron esos planes y sigue la institución con la excelencia de lo que se dejó, se ha logrado el liderazgo.</p> <p>Unidad. Lograr la unidad es realizar todas las acciones articuladas a los fines de la institución y al equipo de trabajo para servir a la sociedad en la impartición de justicia.</p>	<p>Liderazgo</p> <p>Unidad</p>

	<p>Honorabilidad. Honrar a algo o a alguien es ser capaz de dar una respuesta a una situación concreta, acorde al más alto concepto de la ética y la ley, esa respuesta, enaltece la armonía y progreso de la familia, del servicio público, de la sociedad y del país.</p> <p>Fortaleza. Tener fortaleza de carácter implica no ceder ante la injusticia y ser humanista al mismo tiempo; implica tener la fuerza para correr riesgos y vencer a los adversarios sociales sin excederse en la corrección cuando es procedente.</p>	<p>Honorabilidad</p> <p>Fortaleza</p>
Art. 10	<p>Denunciar ante las autoridades correspondientes los actos que violen las normas aplicables o las disposiciones contenidas en el presente Código.</p> <p>Tributar al Estado Mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que, como servidor público impartidor de justicia, representa.</p> <p>Utilizar de manera apropiada los bienes y recursos asignados para el desempeño de sus funciones, y no emplearlos para fines particulares o propósitos distintos.</p> <p>Tener presentes las condiciones de iniquidad que han afectado a una gran parte de la sociedad, y advertir que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.</p> <p>Realizar con destreza, oportunidad y atingencia las tareas de su competencia.</p> <p>Obrar con sensatez y reflexión, y expresarse con propiedad y oportunidad.</p> <p>Evitar actitudes que denoten alarde de poder o prepotencia.</p> <p>Actuar con respeto, consideración, comprensión y paciencia hacia las personas con quienes tenga relación en el desempeño de sus funciones.</p>	<p>Responsabilidad</p> <p>Lealtad a la institución</p> <p>Uso adecuado del patrimonio público</p> <p>Confianza</p> <p>Respeto</p> <p>Eficiencia</p> <p>Prudencia</p> <p>Amabilidad y buen trato</p> <p>Independencia</p>

	<p>Rechazar influencias provenientes de personas o grupos de la sociedad, ajenas al derecho.</p> <p>Juzgar conforme a derecho y no a partir de presiones o intereses.</p> <p>Rechazar con firmeza cualquier intento de influencia jerárquica, política, de grupos de presión, amistad o recomendación de cualquier índole, que tienda a incidir en el trámite o resolución de los asuntos de su conocimiento.</p> <p>Ejercer con autonomía su función, evitando y denunciando cualquier circunstancia que pueda vulnerar su independencia y su recto ejercicio.</p>	<p>Justicia</p> <p>Imparcialidad</p> <p>Objetividad</p>
Art. 11	Los servidores públicos evitarán cualquier tipo de propaganda o mecanismo de difusión política, que pueda afectar o alterar el funcionamiento normal de los órganos jurisdiccionales.	Lealtad institucional
Art. 12	Los servidores judiciales fomentarán un ambiente de cooperación y de responsabilidad compartida que favorezca la interacción cordial y respetuosa de las personas, y que contribuya al desarrollo de capacidades y comportamientos en beneficio de la sociedad.	Cooperación y buen ambiente de trabajo
Art. 13.	Para la interpretación y aplicación del presente Código de Ética, se integrará y nombrará una Comisión de Ética del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que será la instancia encargada de vigilar el cumplimiento del presente Código.	Comisión de ética
Art. 14	La Comisión de Ética del Tribunal tendrá las siguientes funciones: e) Fortalecer la conciencia ética de los servidores públicos del Tribunal.	Fortaleza ética

Una vez ligados los párrafos referentes, ya sea de forma directa o indirecta, con algún valor ético en el servicio público en el Estado de México, se procede a continuación a la concentración de éstos en el siguiente cuadro general.

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO CONFORME A LA LEGISLACIÓN			
Constitución del Estado de México	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	Ley Orgánica Municipal del Estado	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
Civismo Cultura Política Derecho a la información Democracia Imparcialidad Información Independencia Educación Igualdad Legalidad Libertad de expresión Objetividad Vida democrática	Dedicación plena o exclusiva Educación y formación Orden Participación Seguridad Vigilancia de la conducta de los servidores públicos	Austeridad Autoridad Buena conducta Calidad en el servicio Capacidad para el cargo Cultura cívica Derechos humanos Educación cívica Formación /capacitación Honorabilidad Integridad Legalidad Mérito /reconocimiento Obediencia Orden Participación Patriotismo Paz Principios de servicio público Probidad Profesionalidad Profesionalización Protección al medio ambiente Puntualidad Racionalidad Rendición de cuentas Sabiduría Seguridad Vigilancia ciudadana	Benevolencia/benignidad Buena conducta Confidencialidad Diligencia Eficiencia Esmero/ cuidado Espíritu de servicio Honradez Humanidad Imparcialidad Justicia Lealtad institucional Legalidad Obediencia Rectitud Respeto Responsabilidad Transparencia Veracidad

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO DEL ESTADO DE MÉXICO CONFORME A LA LEGISLACIÓN			
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Código Administrativo del Estado de México	Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Acceso a la información Atención al ciudadano Buena reputación Confidencialidad / Sigilo profesional Dedicación plena o exclusiva Eficiencia Formación y capacitación Honorabilidad Publicidad Rapidez Sencillez Sencillez procedimental Transparencia	Actuación profesional con ética Buena fe Calidad de vida Confidencialidad /sigilo profesional Discreción Coordinación Cooperación Desconcentración Descentralización Desregulación Derecho a la información Economía Eficacia Eficiencia Formación profesional con ética Honra Honradez Igualdad Imparcialidad Jerarquía Legalidad Previsión Publicidad Reconocimiento a conducta ejemplar Respeto Transparencia Veracidad	Buena conducta Calidad en el servicio Claridad Confidencialidad Congruencia Diligencia Formación Gratuidad Honorabilidad Honradez Objetividad Precisión Publicidad Respeto Transparencia Sencillez Veracidad	Acceso a la información Amabilidad /buen trato Buena conducta Buena imagen institucional Comisión de ética Confianza /Credibilidad Confidencialidad /sigilo profesional Cooperación y buen ambiente de trabajo Dedicación plena o exclusiva Eficiencia Ejemplaridad Equidad Formación Fortaleza Fortaleza ética Fortaleza de valores Honestidad Honorabilidad Imparcialidad en el servicio Independencia Interiorización de valores Justicia Lealtad a la institución Legalidad Liderazgo Mejora de actitud en el servicio Mejorar el desempeño profesional Objetividad Prevención y combate de prácticas corruptas Prudencia Respeto Respeto a la investidura o cargo Responsabilidad Sabiduría Sigilo profesional Solidaridad Transparencia Unidad Uso adecuado del patrimonio público Veracidad

Fuente: elaboración propia con base en las leyes anteriormente señaladas

Cabe destacar que en la revisión de la legislación señalada los valores de servicio público se encuentran dispersos y no necesariamente se observan a primera vista, es decir, algunos se hallan, en cierta manera, ocultos. En ocasiones aparece el significado de algún valor pero no el valor como tal, por lo que hay que rastrearlos, sacarlos de entre los párrafos mediante el método de deducción. También sucede que a veces en un mismo artículo se encuentran uno o más valores aunque entremezclados con deberes y obligaciones.

Es importante advertir que algunas leyes contienen párrafos que expresan prohibiciones de actos negativos, es decir, de antivalores. Sin embargo, aunque su mención es importante no constituyen el tema de este trabajo. También conviene señalar que el nombre de cada valor encontrado, cuando no está expresamente señalado en el texto de la ley, se ha asignado en base a una tipología de valores proporcionada por la disciplina ética.<sup>8</sup>

## 2. DESARROLLO DE VALORES ÉTICOS

Es necesario reiterar que no basta con identificar los principales valores de servicio público en la legislación del Estado de México sino que es conveniente deliberar ampliamente sobre lo que cada uno de éstos implica, definirlos y ejemplificarlos a fin de obtener una mayor comprensión y asimilación.

Analizar un valor de manera profunda y exhaustiva no es ninguna nimiedad, por el contrario es posible extenderse tanto como se quiera profundizar. Existen ejemplos de autores que han dedicado una parte de su vida al estudio de un valor en particular, tales son los casos ejemplares de: Alasdair Mac Intyre, con su obra *Tras la Virtud*; o John Rawls que se dedicó al tema de la Justicia (*Teoría de la Justicia*) mientras que Baltasar Gracián analizó la prudencia en su obra *El arte de la prudencia*.

<sup>8</sup> Cfr. cuadro de valores que establece Aristóteles en la obra *Ética Eudemia*, 1221<sup>a</sup>. Existe otro cuadro comparativo sobre valores y antivalores en la tesis doctoral de mi autoría titulada: "La ética en la gestión pública". <http://eprints.ucm.es/7529/>

Considerando el amplio conjunto de valores encontrados en esta obra, la definición de todos y cada uno de ellos escapa al objetivo de esta lección. No obstante, sirva de ejemplo el desarrollo de los siguientes valores.

### *Honor*

Entendido como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tienen algún mérito. Guarda relación con las obras buenas que realiza un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor ya que éste es el premio que se otorga a las personas con probidad. El honor es tan importante que algunas personas hacen de él su principio de vida, sin embargo, es aspirado por pocos pues, al parecer: "A la mayoría de los hombres les mueve más la avidez de riqueza que de honores." (Aristóteles; *Política*, 1318). El honor es un requisito que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos. De no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Si los cargos públicos son honores del Estado, quien ocupe un cargo público tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando el honor lo adquieren los miembros que integran un gobierno, sin duda éstos realizarán obras que beneficien a todo el Estado, generando a su vez el reconocimiento de *buen gobierno*.

### *Justicia*

La justicia tiene que ver con un bien para otro. Es la práctica de la virtud total para con otro. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado, lo que da origen a muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia. Es significativa la frase de San Agustín: "Sin la justicia qué son los reinos sino unos grandes latrocinios."



### *Prudencia*

Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para la persona. La prudencia se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente asesorado por el principio de la recta razón. "Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino el que también obra asesorado por un principio racional, por lo que considera ser lo mejor [...] al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto." (Aristóteles, *Gran ética* 158-159). En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos. En política, un error de deliberación al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar un proyecto y en cualquier otra decisión que se tome puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar no sólo a la generación presente sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin apresuramiento, razonando, deliberando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien." (Diego, 2005: 209).

### *Rendición de cuentas*

"El término *rendición de cuentas*, está vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática. El término *rendición de cuentas* deriva de la palabra inglesa *accountability*, la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es la de <rendición de cuentas>, incluyendo en el concepto tanto a los que rinden cuentas como a los que las exigen.

De esta manera, así como un empleado rinde cuentas a su jefe, la autoridad pública rinde cuentas a la comunidad, es decir, un buen gobierno rinde cuentas explicando sus acciones a la sociedad, lográndose así que las autoridades se responsabilicen de sus actos. La noción de rendición de cuentas encierra dos dimensiones básicas: por un lado, incluye la obligación de los servidores públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; por otro, incluye la capacidad de sancionar a aquellos servidores públicos en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Esta definición incluye no sólo el derecho a recibir información por parte de la comunidad, sino también la obligación, por parte de los funcionarios, de difundirla, es decir, incorpora tanto el derecho a recibir una explicación como el deber de justificar el ejercicio de poder. Concretamente, los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública, deben poder explicar y justificar sus actos, y si incurren en faltas o ilegalidades, deben sujetarse a las sanciones correspondientes. De este modo, la rendición de cuentas se transforma en un diálogo crítico entre funcionarios y ciudadanos, en un puente de comunicación permanente que se establece entre las autoridades y la sociedad. En un gobierno democrático, la información es el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas. Para el servidor público no es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir una rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública. Así, la rendición de cuentas se presenta como un verdadero principio de <eficiencia administrativa>". (Naessens, 2010, 18).

### *Transparencia*

"La transparencia es uno de los valores específicos de la ética de la función pública contemporánea. La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público, que a su vez se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia. La transparencia en el gobierno es una exigencia fundamental para su buen funcionamiento porque requiere de un

comportamiento ético, evitando así que se produzcan prácticas corruptas. Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores. En este sentido, el aumento de la transparencia en las operaciones de gobierno pone límites a las conductas indebidas de los funcionarios por medio de sanciones y del aumento del escrutinio público, garantizando así que los derechos de los ciudadanos se respeten de forma absoluta, justa e igualitaria. La transparencia es un elemento <facilitador> de todo gobierno democrático al permitir que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente y al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas, por un lado, obligando a los servidores públicos a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas. La democracia requiere que *lo gubernamental* sea transparente, es decir la información que debe estar a disposición de los ciudadanos es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real del gobierno y sus representantes, a los que se debe exigir la rendición de cuentas para evaluar positiva o negativamente sus acciones. De ahí que un gobierno sea más democrático cuanto más información cierta y precisa esté dispuesto a entregar a la sociedad. Si hay transparencia hay un mayor cuestionamiento, un mayor apego a la ley y, en especial, un mayor cuidado en todo aquello que el gobierno dice y hace.” (Naessens, 2010, 19).

### 3. REFLEXIONES FINALES

Generalmente todo servidor público en su ámbito de acción se encuentra diariamente con dilemas éticos a los que tiene que dar

solución; unas veces los resuelve como resultado de una profunda reflexión, otras veces de manera rutinaria y hay ocasiones también en las que no encuentra la manera de solventarlos. Al respecto, María Maguire, Jefa del Programa del Servicio de Gestión Pública de la OCDE afirma: "La mayoría de los servidores públicos se enfrentarán a dilemas que no se pueden solucionar con una simple elección entre lo correcto y lo incorrecto. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos." (MAP, 1997: 79).

Existe la creencia de que los distintos valores, en lugar de resolver dilemas nos meten en conflictos, a veces graves. Póngase un ejemplo común en el ámbito público: Un servidor público descubre actos corruptos de su superior que es a la vez su amigo o familiar. Su lealtad será cuestionada ante la circunstancia que se le presenta. Tal vez su propio concepto de lealtad le lleve a callar el hecho priorizando la amistad o el vínculo familiar existente aunque esta situación le haga cómplice de un acto delictivo. Ante este caso, los valores son susceptibles de sacarnos de lo que parecen callejones sin salida. En el caso anterior, el cuestionamiento de la lealtad hacia el jefe se diluye al hacerse uno consciente de que el acto corrupto llevado a cabo por el sujeto en cuestión es, además de inmoral, ilícito y delictivo. En este sentido es certera la frase de Aristóteles: "Se puede amar a la verdad y a los amigos, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad." (*Ética Nicomaquea*, 1096<sup>a</sup>).

Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo conveniente y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo justo o el deber ser no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el servidor público decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Ahí radica la importancia de los valores y los principios, consejeros ante situaciones de duda porque ofrecen un conocimiento que permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea.

En el Estado de México no existe una *Ley de Ética Pública o Ética de Gobierno* aunque tampoco existe en la federación. Esta situación constituye una oportunidad única para la entidad de dar ejemplo a la federación tomando al respecto una iniciativa de vanguardia. Lo más cercano a una ley de esta naturaleza es la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios* aunque, como se señaló, esta se limita a los servidores públicos que manejan recursos públicos y a conductas relacionadas con el aspecto económico, dejando de lado todas aquellas prácticas corruptas que no se incluyen en dicho campo: nepotismo, abuso de autoridad, tráfico de influencias, acoso sexual y/o moral, etcétera.

También la entidad carece de un *Código de Ética* para los servidores públicos a diferencia del existente en el ámbito federal. No disponer de los documentos señalados no implica de por sí una ausencia de valores en el servicio público del Estado de México. Por el contrario, la revisión de las principales normas del marco jurídico estatal demuestra que existen diversos valores éticos en su contenido. Dichos valores lejos de ser una abstracción, se materializan en cada acto que realizan los servidores públicos en las diversas instancias de gobierno. Se manifiesta en las miles de decisiones diarias de políticos, legisladores, jueces, funcionarios y demás personal que labora en las instituciones públicas.

El rescate y fortalecimiento de valores en el servicio público permite que los servidores públicos dispongan de parámetros que sirvan de referentes en su comportamiento. Son los principios y valores los que motivan o impiden actuar de determinada manera a una persona y la ética es la disciplina que los muestra; por lo tanto, es importante mostrar, recordar y reiterar la importancia de los valores a los gobernantes, sobre todo en áreas donde la movilidad de los cargos es frecuente, como el poder legislativo, donde diputados y senadores cambian cada determinado tiempo, de lo contrario, los nuevos representantes públicos corren el riesgo de ignorar o confundir fácilmente la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, lo justo y lo injusto, y actuar negativamente por error, ignorancia o,

lo que es peor, con plena conciencia para su interés personal o de grupo, a costa de la confianza que en ellos se deposita.

Por lo anterior, además de ser necesario y urgente es importante que en el Estado de México se desarrolle una *Ley Ética para el Estado*, un *Código de Ética del Gobierno* para el Ejecutivo, así como un *Código de Ética para Legisladores* dependiente del Poder Legislativo.<sup>9</sup>

Cuando los políticos, legisladores o funcionarios disciernen con claridad los valores, el razonamiento les permite tomar decisiones correctas frente a los dilemas a los que se enfrentan. Dependiendo de cuáles sean sus valores en el cargo así será la solución de los conflictos planteados y su consideración de lo que es conveniente o nocivo para la comunidad política que les eligió y a la que deben servir.

Identificar valores éticos sin duda es positivo, pero más lo será establecer mecanismos para su fomento. Asimilar valores hasta hacerlos principios con cada acto realizado con ética sin duda contribuirá a establecer un dique a la corrupción. Llevar a cabo lo bueno, lo correcto y lo justo siempre será la resultante de practicar valores éticos.

Cuando un gobierno opera bajo elevados principios contribuye a generar una mayor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para que los ciudadanos vuelvan a otorgar confianza en sus representantes públicos.

---

<sup>9</sup> No omito señalar que no establezco aquí un Código para el poder Judicial del Estado porque este poder cuenta con uno.

## BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- ARISTÓTELES (1982), *Política*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Aguilar, pp. 271-526.
- \_\_\_\_\_ (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- DIEGO Bautista, Oscar, (2005), "Fundamentos éticos para un buen gobierno", en: *Revista de las Cortes Generales*, Nº 66, tercer cuatrimestre de 2005, Madrid España, pp. 191-219.
- GRACIÁN, Baltazar (1995), *El arte de la prudencia*, Madrid, Ediciones Temas de hoy.
- KUNG, Hans, (2000), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- MAC Intyre, Alasdair, (2001), *Tras la Virtud*, Barcelona, Editorial Crítica.
- MAGUIRE, María (1997), "Intervención de la representante de la OCDE", en: *Jornadas Sobre ética Pública*, Madrid, MAP, INAP.
- MARTÍNEZ Bargueño, Manuel, (1997) "La ética Nuevo objetivo de la gestión pública", en: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 10, sep-dic; pp. 690-722.
- NAESENS, Hilda (2010), *La ética pública y su proyección en el valor de la transparencia*, en: Diego, Oscar, Peña, Lorenzo y Ausin, Txetxu (coord.), *Ética y servicio público*, Madrid, Coedición CICSyH-CSIC.
- OCDE, (2000), *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, OCDE.
- RAWLS, John, (2000), *Teoría de la Justicia*, México, FCE.
- Transparencia Mexicana (2007), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo*, México.

## Legislación

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

## LECCIÓN 17



VALORES DEMOCRÁTICOS Y PERFIL  
DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL SISTEMA  
DE CARGOS DE LAS COMUNIDADES  
TRADICIONALES MEXICANAS



Giorgio Ghisi (c. 1520/21-1582), Victoria (1550), en: Paul André (coordinador) (1996), *The Renaissance Engravers. Fifteenth and sixteenth Century. Engravings, Etchings and Woodcuts*, Besancon (France), Parkstone Publishers, p.96

# VALORES DEMOCRÁTICOS Y PERFIL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL SISTEMA DE CARGOS DE LAS COMUNIDADES TRADICIONALES MEXICANAS

*Pues el hartazgo engendra el abuso,  
Cuando una gran prosperidad  
Acompaña a hombres cuya mente no está equilibrada.*

Solón de Atenas, *Eunomía*, fragmento 5D

*El cargo público es el que dará a conocer al hombre*

Bías de Pirene

*(...) no sólo el cargo confiere relevancia al hombre, sino  
también el hombre al cargo.*

Plutarco, *Consejos Políticos*, 811 b

*Si aceptas un cargo para el cual no bastan tus fuerzas,  
además de que darás mala cuenta de él, te estorba a  
emplearte en otro en el que saldrías perfectamente bien.*

Epicteto, *Enquiridión o Manual*, XXXVII

*Regocíjate y descansa en una sola cosa:  
Pasar de la acción social a la acción social.*

Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro V, 7

## INTRODUCCIÓN

Los antropólogos denominan *sistema de cargos* a una de las formas de organización política, surgida como resultado de la fusión de la cultura española y la prehispánica, que se manifestó a partir de la independencia de México y se mantiene viva en comunidades tradicionales o indígenas. Esta lección ofrece, en primer lugar, un panorama introductorio a la temática, para, a continuación identificar los principales rasgos democráticos en el sistema de cargos así como el perfil de aquellas personas que ocupan dichos cargos.

Igualmente se precisa qué se entiende por comunidad y se presentan algunas definiciones del sistema de cargos, señalando sus fines, los cargos principales que lo conforman así como su estructura jerárquica.

## 1. LA COMUNIDAD POLÍTICA

Se entiende por comunidad política tradicional al conjunto de personas vinculadas mediante intereses comunes en un espacio determinado y caracterizadas por: *a)* ser población de origen mestizo o indígena; *b)* hablar una lengua indígena; *c)* mantener antiguas costumbres y tradiciones, algunas incluso de la época prehispánica; *d)* radicar generalmente en zonas rurales; *e)* estar fuertemente vinculadas a aspectos religiosos procedentes en general del catolicismo y de creencias prehispánicas. A dichas comunidades tradicionales se les denomina también comunidades indígenas, campesinas o mestizas.

Fernando Cámara señala que la comunidad es el principio básico de la identidad étnica de los pueblos indios, lo cual se expresa en dos espacios propios del sistema de cargos: el gobierno comunitario y la fiesta o disfrute comunal. Estos, junto con el trabajo y la tenencia comunal de las tierras, constituyen los pilares de la experiencia cultural de las comunidades indias. En sus propias palabras: "El término <comunidad> se refiere a toda la gente <indígena> que puebla el municipio." (Cámara, 1996: 117).

Cabe recordar que el vocablo <comunidad> se deriva del latín *communitas* que significa compañero o acompañante, amigo, partidario y discípulo y del cual proviene *communitas-communitatis*, la comunidad, la sociedad, la unión y otras acepciones como sociabilidad y afabilidad." (Blanco, 1968: 96). Del concepto de comunidad destaca la importancia de ejecutar un trabajo dirigido a lo público, de llevar a cabo actividades por el bien común. Fernando Cámara enriqueció esta palabra aportando sinónimos:

“El cuerpo político, el público, la sociedad en general y el conjunto de personas que tienen intereses y sentimientos comunes o la propiedad y goce común de una cosa; igualdad y conformidad; intimidad y confraternidad; compañerismo, hermandad; cuerpo de individuos asociados; trato, acuerdo y el vivir entre individuos en concordia y armonía; las relaciones y lazos o vínculos. Los antónimos serían: la separación, la división, el antagonismo, la enemistad, la desunión, la discordia, el desacuerdo, la contienda, la mudanza y la variación.” (Cámara, 2009: 383).

En las comunidades tradicionales, el espíritu de lo público y de la colectividad prevalecen por encima del individuo. Prima el todo por la parte. El individuo es miembro de una comunidad a la que respeta, quiere, obedece y se subordina. Integra un eslabón de la cadena comunitaria. En estas comunidades el individuo tiene un sentido de pertenencia a la comunidad muy grande. Él vela por ella, a ella le debe lealtad, a ella se entrega, incluso por ella tiene sentido su vida.

## **2. LA FORMA DE ORGANIZACIÓN EN UNA COMUNIDAD TRADICIONAL: EL SISTEMA DE CARGOS**

Estas comunidades cuentan con un gobierno integrado por representantes elegidos de entre sus miembros. Para la elección de estos existe un mecanismo integrado por un conjunto de reglas no escritas que se aplica desde antaño conforme a los usos y costumbres.

Los antropólogos han bautizado a la forma de organización política de estas comunidades como *sistema de cargos*, aunque también existen otras denominaciones como sistema de fiestas, sistema de vara, sistema de escalafón o jerarquía político-religiosa.

Se reconoce a Sol Tax como el primer antropólogo que acuñó el término *sistema de cargos*. A partir de entonces, muchos otros antropólogos han realizado estudios en diversas comunidades

intentando desenmarañar las complejas redes de las tradiciones con el propósito de comprender la dinámica y la forma de operación de la comunidad analizada.

Son muchas las definiciones que se han dado en torno al sistema de cargos. A continuación se presentan algunas:

- “El sistema de cargos puede ser considerado como una estructura de poder debido a que en ese espacio se toman una serie de decisiones pertinentes para la reproducción de las comunidades.” (Castro, 2009: 321).

- “Institución político-religiosa característica de las comunidades indígenas.” (Manning Nash, citado por Korsbaek, 1996: 31).

- “El sistema de cargos es la institución que mantiene el equilibrio social, político, económico, religioso y cultural. De igual manera establece y mantiene el pensamiento religioso del catolicismo popular, mezcla de las ideologías cristiana e indígena.” (Alejandro, 2009: 105).

- “El sistema de cargos es un medio por el que la comunidad se organiza para las fiestas cívico-religiosas, los trabajos comunales necesarios, así como para la defensa de los intereses colectivos.” (Monterrosas, 2009: 165).

- “El sistema de cargos, tradicionalmente, ha sido conceptualizado como una institución social que tiene una multiplicidad de funciones como la administración pública, civil y religiosa de las comunidades. Esta institución se encuentra integrada por una serie de cargos agrupados bajo una jerarquía que combina puestos políticos, religiosos y administrativos. Ahora bien, los cargos cuentan con una duración de un año y periodos de descanso que oscilan de uno a cinco años; sin embargo, también es frecuente encontrar en algunos lugares cargos vitalicios como los sacristanes y los consejos de ancianos.” (Castro, 2009: 307).

- “El sistema de cargos se refiere a la jerarquía política y religiosa que se da entre las etnias a un nivel espacial limitado por la comunidad. Esto es importante ya que nos manifiesta una instancia cosmogónica circunscrita al ambiente que se percibe como el

más inmediato: el de la comunidad. Si entendemos a la comunidad como el espacio inmediato de la socialización, en la que intervienen una serie de instituciones productoras y cargadas de sentido, entonces el sistema de cargos es una institución que produce el sentido de pertenencia a la comunidad, para los individuos que han sido socializados en ella.” (González, 2009: 85).

Una descripción sobre cómo opera el sistema de cargos en el aspecto religioso se encuentra en el siguiente párrafo. Si bien el texto se refiere a las comunidades mayas, se puede extrapolar a otras comunidades similares.

“Es sabido que existe actualmente en ciertas comunidades mayas un sistema mediante el cual todo miembro puede ser llamado a desempeñar un cargo relacionado con la iglesia católica, integrándose por el periodo de un año en una jerarquía que, en su nivel más alto, constituye un verdadero gobierno indígena al margen de las autoridades civiles oficiales. Al vencerse el año, el escogido regresa a sus labores, pero puede ser llamado después para un cargo de mayor importancia, hasta llegar en la vejez a los cargos más elevados si se ha destacado en el respeto a las normas tradicionales y en su dedicación a los asuntos de la comunidad.” (León-Portilla, *et al.*, 1974: 27).

De igual manera, otra descripción sobre la operación del sistema de cargos expresa lo siguiente:

“La dinámica de la mayordomía consiste en ocupar un cargo dentro del sistema, primero ínfimo y, si se ha cumplido satisfactoriamente, se asciende a los cargos más altos; así, se empieza como criado de un mayordomo y finalmente, algunos llegan a ocupar el cargo de fiscal menor o fiscal mayor, pero este último pueden alcanzarlo aquellos que hayan desempeñado el cargo de delegado municipal. Esto es muy significativo porque aquí vemos como se entrecruzan los cargos civiles y religiosos, y tal vez en el pasado pudieron haber sido

desempeñados por los mismos fiscales y mayordomos, es decir, que ellos hubieren tenido al mínimo tiempo los cargos civiles y religiosos.” (Gallegos, 2009: 195).

### 3. FINES DEL SISTEMA DE CARGOS

A quien asume un cargo en este sistema se le denomina *carguero*,<sup>1</sup> el cual tiene la responsabilidad, durante el tiempo que dure en el cargo, de mantener el *status quo* de la comunidad, conservando su modo de vida y vigilando que los usos y costumbres se respeten y se reproduzcan. Al respecto, Fernando Cámara (1996: 119) afirma que el sistema de cargos tiene por fin: “[...] el mantenimiento de un orden sociocultural ya establecido”.

Otro de los fines del sistema de cargos es asegurar el bienestar moral de la comunidad. En este sentido, va implícito el fomento de principios y valores tendentes a salvaguardar una conducta íntegra entre sus miembros. De esta manera, es posible comprender por qué la mayoría de las personas pertenecientes a comunidades indígenas mantienen una integridad plena y poseen una recta educación, incluso sin contar con algún grado de escolarización. Dicho perfil conduce a los miembros de la comunidad a comprometerse para asumir un cargo y honrarlo con devoción y lealtad sin recibir una paga.

En la práctica, el sistema de cargos lleva implícito diversos principios y valores que se transmiten a los miembros de la comunidad. Si bien los actores principales son los adultos, con el ejercicio de los cargos se educa a los jóvenes y niños quienes serán en el futuro candidatos a ocupar un cargo.

El ejercicio del cargo implica necesariamente que el carguero demuestre lealtad a las tradiciones, respeto a la comunidad y compromiso con lo público por encima de su individualidad. Este

<sup>1</sup> Los cargueros, dependiendo de las tareas asignadas, ocupan mucho tiempo en la dedicación a sus funciones sin recibir paga alguna, por eso se llaman cargos ya que, en sentido literal, son una carga. El carguero y su familia desvían tiempo de su trabajo para cubrir con las obligaciones del oficio.

perfil se logra gracias a que, a lo largo de su vida en la comunidad, el carguero va adquiriendo un sentido de pertenencia acompañado de un interés por lo público.

Un fin más del sistema de cargos, como lo señala Saúl Alejandro, “es organizar las fiestas en honor al santo de la comunidad.” (Alejandro, 2009: 109). Aunque es difícil creer que el sistema de cargos solo se limite a la realización de las fiestas de la comunidad, este es un aspecto fundamental en la vida del pueblo.

Una tesis interesante que plantea Felipe González Ortiz respecto a los propósitos del sistema de cargos es la de garantizar la producción agrícola. “La razón de la existencia del sistema de cargos es reiterar la adoración y veneración a las divinidades para asegurar, en el nivel de lo simbólico, el porvenir de la producción agrícola. En tanto la actividad agrícola conforma una parte de lo cotidiano al interior de la comunidad, la organización religiosa responde, en su dimensión simbólica, a una visión comunitaria.” (González, 2009: 85).

Si bien el sistema de cargos estructura la forma de organización política y religiosa de una comunidad tradicional, se extiende además a otros ámbitos: el económico, el social, el cultural y el místico. Este sistema se erige como la maquinaria que da movimiento a la vida de la comunidad tradicional que impregna a la vida de sus integrantes de un sentido concreto.

Un aspecto importante a destacar del sistema de cargos es que se acompaña de festividades y elementos lúdicos que dan a la vida comunitaria una gran vivacidad. El sistema de cargos dota de la capacidad de autosuficiencia y autonomía a la vida en la comunidad.

La frase sistema de cargos” se compone de dos conceptos: por un lado, *sistema* y, por otro, *cargo*. Un sistema es un “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” (RAE, 2011), o bien un “conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objeto” (RAE, 2011), en tanto que un cargo es un empleo, puesto u oficio. La unión de ambos conceptos señala que el sistema de cargos integra un conjunto de principios, reglas, normas, valores, formas de



participación y operación en torno a los diversos oficios existentes en una comunidad.

#### 4. DUALIDAD EN EL SISTEMA DE CARGOS

Los oficios o cargos pueden estar agrupados en dos tipos: civiles y religiosos. Esta dualidad se mantiene desde la creación del sistema de cargos. “La jerarquía cívico-religiosa fue básicamente un producto posterior a la independencia en el siglo XIX.” (Chance y Taylor, 1987: 2).

Esta clasificación no significa que los grupos civiles y los religiosos se encuentren separados entre sí o que operen independientemente unos de otros. Al contrario, ambos grupos interactúan constantemente. Es común que una persona en un momento dado ocupe un cargo civil y en otro momento uno religioso; incluso hay situaciones excepcionales en las que una persona puede ocupar un cargo civil y otro religioso simultáneamente. La condición principal para pasar de un ámbito a otro es que el carguero profese la religión católica.

Los *cargos civiles* son aquellos oficios que cumplen con funciones de política, burocracia y administración pública. Tienen que ver con la prestación de servicios públicos para la comunidad como el abastecimiento de agua, drenaje, pavimentación, luz, resolución de conflictos entre vecinos, robo, asesinato, peleas, borracheras, etcétera.

Los *cargos religiosos* son aquellos oficios que se dedican a todo lo relacionado con la religión, la organización de las fiestas, las costumbres y tradiciones espirituales, la atención a la iglesia y las capillas. La siguiente cita ofrece una explicación sobre lo que implica detentar un cargo religioso:

“El carguero es un individuo que asume la responsabilidad de dedicar parte de su vida en favor del culto a una imagen religiosa o de un santuario o capilla vinculado a la deidad seleccionada. Su dedicación contiene una serie de actividades para

garantizar la reproducción y sostenimiento del culto y los rituales convenidos para tal efecto. Un carguero sabe que no recibirá compensación económica alguna y que, por el contrario, realizará erogaciones para convocar a la comunidad en torno de la imagen o del recinto recibido en custodia. Un carguero sabe que la comunidad le reconocerá su desempeño como tal y le brindará un trato diferencial identificable por cierto respeto social si ha cumplido con la costumbre; si no lo hace, sabe que sufrirá la desaprobación comunitaria. Por lo general, el carguero tiene que preparar un recinto para recibir la imagen. Esta preparación consiste en el acondicionamiento de un espacio de su casa como altar (según sus posibilidades y las ayudas recibidas) y se hace responsable de rezar un rosario vespertino (todos los días mientras dure su cargo) al cual podrán asistir los devotos que así lo deseen; por supuesto, el carguero corresponde brindando a los asistentes, al final del rosario, “un refrigerio” (tamales, atole, pozole, u otro alimento típico). Los cargueros, por regla general, reciben apoyo de familiares y amigos, razón por lo cual las erogaciones pueden no resultar muy costosas, excepto, por supuesto, en el más oneroso de los casos, el del mayordomo (y algunos de sus cargueros, como las huananchecha y El José, entre otros), el *kámbiti* y el regidor, cuyos gastos durante su gestión pueden superar los 15,000 dólares.” (Topete 2009: 293).

En toda comunidad regida bajo el sistema de cargos los oficios religiosos y políticos se relacionan estrechamente. No obstante, hay que señalar que en la actualidad, en algunas comunidades, esta relación se va desvaneciendo debido a diversas causas como por ejemplo la influencia de los partidos políticos en las comunidades, el cambio de religión de miembros de la comunidad que ocupan cargos civiles o la laicidad de algunos de los miembros que llegan a los cargos.

Diversos antropólogos coinciden en señalar que los cargos religiosos son más importantes que los civiles. “Se le confiere mayor

poder a la jerarquía religiosa que a la jerarquía civil, misma que se limita a ejercer el poder sin autoridad.” (Romero, 2009: 144).

Algunas de las razones que explican esta superioridad de los cargos religiosos son las siguientes: a) Porque en ellos se manifiestan de forma real las costumbres y tradiciones; b) porque desarrollan el arte y potencian la creatividad en la realización de adornos, bailes, danzas, vestimentas, etcétera; c) porque en el seno de las celebraciones se encuentra el sentido místico de la vida, la idea de la trascendencia, lo espiritual, la fe, el respeto por lo divino, la vida y la muerte. “Se tiene la convicción de que si un mayordomo decide dejar el cargo, sin importar las razones que para ello pudiera tener, el castigo esperado es el de la muerte.” (Chávez, 2009: 97).

Los cargos religiosos se asumen, entre otras cosas, porque los titulares tienen la convicción de que en el presente van a tener protección y salud, de que en el pasado han recibido bendiciones o dádivas divinas y de que en el futuro continuarán recibéndolas. Bajo esta lógica mística, el carguero puede obtener una recompensa espiritual más allá de la muerte, es decir, gloria y vida eterna. En suma, para ocupar un cargo religioso “el aspirante debe ser una persona responsable y, sobre todo, debe tener fervor por la imagen a servir.” (Alejandro, 2009: 109).

Respecto a la forma de asignación de los cargos civiles, generalmente se otorgan por nombramiento de la comunidad después de una asamblea. Los cargos religiosos se otorgan de manera similar a los civiles aunque existen casos, como el de algunas mayordomías, en los que se asignan por iniciativa del carguero saliente, es decir, por designación o sucesión. También hay casos en los que las mayordomías se heredan.

## **5. JERARQUÍA EN EL SISTEMA DE CARGOS**

El sistema de cargos se compone de un conjunto de oficios públicos ordenados de forma jerárquica que configuran la estructura

de poder de las comunidades. Es necesario ir ascendiendo en el escalafón para llegar al máximo cargo.

Considerando que existen diferentes comunidades tradicionales hay también una variación en los nombres de los cargos, en el número de miembros de la estructura jerárquica así como en las funciones que los cargueros realizan. Sin embargo, algunos de los cargos más comunes en las comunidades indígenas son: el Delegado, el Comisariado Ejidal, el Tesorero, el Secretario, el Fiscal, el Mayordomo, el Promesero y el Campanero.

“Hay una jerarquía de cargos seculares en cada municipio cuyas funciones van desde las de un alcalde y juez de paz hasta los de un conserje y mensajero, y una jerarquía paralela de funcionarios religiosos encargados de los santos más importantes del municipio. Los dignatarios son, teóricamente, «electos», pero en realidad siguen un orden, principiando con los cargos más bajos y ascendiendo por grados; en el ascenso hay una alternancia entre las jerarquías secular y religiosa, de suerte que las dos están en realidad eslabonadas.” (Sol Tax, 1996: 109).

Pero el ascenso no solo se realiza de forma vertical, también de forma horizontal, pasando del ámbito civil al religioso. Para Leif Korsbaek, “el típico sistema de cargos se ha caracterizado como constituido por dos partes separadas, una política y otra religiosa, donde la carrera normal de un carguero frecuentemente implicaría un movimiento, ascendiendo en zigzag, asumiendo alternativamente un puesto religioso y el siguiente en la escala política y viceversa[...].” (Korsbaek, 1996: 80). Existe un entrelazamiento entre los cargos civiles y religiosos, por ejemplo, en algunos casos, para ser Fiscal Mayor, el cargo religioso de mayor jerarquía, antes debió haberse ocupado el cargo de Delegado Municipal de la localidad.

Cuando una persona pasa por todos los cargos de la jerarquía, tanto de forma vertical como horizontal, hasta llegar al máximo

nivel, se convierte en un principal, un patriarca de la comunidad y es eximido de servicios adicionales en el pueblo.

## 6. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE CARGOS

Autores como Evon Z. Vogt consideran al sistema de cargos como una herencia cultural precolombina. Otros, como Leif Korsbaek, sostienen que el sistema de cargos “es históricamente un efecto de la conquista y la colonización del siglo XVI.” (Korsbaek, 2009, 60). También en esta línea Andrés Molina escribió: “Los sistemas de cargos son resultado de la conjunción y síntesis del cristianismo medieval que nos trajeron colonos y conquistadores españoles con las diversas expresiones religiosas de los pueblos mesoamericanos.” (Medina, 1996: 22).

Respecto al posible origen prehispánico, la obra *Historia de México* coordinada por Miguel León-Portilla, al referirse a la organización política de los mayas, establece:

“Cada estado estaría dirigido por un gobierno central, con su sede en la ciudad más importante. A la cabeza del gobierno estaba el “Halach Uinic” o sea, «el verdadero hombre», según se llamaba en Yucatán. Era obviamente de la clase noble y su cargo, hereditario, pasaba después de él al hijo mayor o, en caso de no tener descendientes masculinos, a su hermano mayor. Ciertos monumentos de la región del Usumacinta presentan mujeres de alto rango que sugieren regencias femeninas al faltar probablemente sucesores varones. El “Halach Uinic” era, en el momento de la conquista, el jefe civil, aunque con atribuciones religiosas, pero es muy probable que en tiempos antiguos fuese al mismo tiempo el supremo sacerdote en un gobierno teocrático.” (*Enciclopedia Salvat*, 1974: 30).

De este párrafo se pueden extraer varias conclusiones: a) el alto dignatario procedía de la clase noble o aristocrática, no del pueblo; b) el cargo podría ser permanente o vitalicio; c) el cargo podía

ser hereditario; d) el cargo lo asumían principalmente hombres; e) el cargo se hallaba estrechamente vinculado con lo religioso.

Alfonso de Zurita en la *Breve pero sumaria relación de los señoríos de la Nueva España*, al referirse a la elección de los gobernantes en el México prehispánico, escribe:

“Para elegir al gobernante, primero se congregaba un número de jueces formado por hombres sabios, ancianos, notables, quienes debido a su edad poseían la prudencia y experiencia necesaria para saber elegir al candidato idóneo que supiera guiar a su pueblo. Este consejo de ancianos deliberaba y concertaba antes de elegir. Para tal elección se tomaban en cuenta las siguientes calidades: el elegido debería ser virtuoso, respetado, debería de tener nobleza, no debería amar en exceso la vida, no debería dejarse adular, corromper ni sobornar, debería ser restaurador e impulsor de las tradiciones de su pueblo, con pleno uso de sus facultades, prudente, valiente, de buena y recta educación, de buen hablar, de buen oír, que supiera estimar a la gente y que poseyera sensibilidad. Para el elegido existían ceremonias destinadas a recordarle los deberes hacia su pueblo: Se conducía al nuevo dignatario (futuro rey) a una parte del templo, donde permanecía. Se sentaba de día en el desnudo suelo, y solo por la tarde se le daba una estera para reclinarse; por la noche iba al sagrario a horas fijas para quemar incienso, y los cuatro primeros días no dormía más que algunas horas. Cerca de él había guardias que cuando se adormecía le punzaban las piernas y los brazos con espinas de maguey dirigiéndole estas palabras: despiértate, tú no debes dormir, sino vigilar y cuidar de tus vasallos, no subes al trono para descansar, el sueño ha de huir de tus ojos que necesitan estar abiertos para velar sobre el pueblo.” (Zurita, siglo XVI).

Esta cita nos hace comprender que existía una preocupación por el perfil de quien ocupara los cargos. O lo que equivale a decir:

que había una profesionalización de los aspirantes al cargo. El hecho de señalar que se elegía a personas con ciertas habilidades implica un elemento aristocrático. La etimología de este concepto señala que *aristo* equivale a «bueno» o «virtuoso» y *cratos* a «poder», de ello se deduce que la aristocracia es el gobierno de los mejores, de los hombres buenos o virtuosos. En esta forma de gobierno el poder es conducido por los individuos más capacitados.

En cualquier caso, las comunidades tradicionales que funcionan con sistemas de cargos recibieron una mezcla de principios, valores, costumbres y símbolos producto del choque y de la fusión integral de dos culturas: la conquistadora (española) y la conquistada (prehispánica).

Después de la Colonia y gracias al proceso de Independencia, estas comunidades lograron una autonomía que les permitió establecer una forma de organización particular. De esta manera, el sistema de cargos surgió como resultado del sincretismo y eclecticismo de diversas culturas: precolombina, europea y contemporánea. Al respecto, Cesar Huerta Ríos señala:

“La conciencia y cultura indígenas poseen estratificaciones genéticamente heterogéneas que vienen de épocas distintas: precortesiana, colonial y republicana, y han caminado de forma lenta, amoldándose gradualmente a los mecanismos sociales del presente. Tan profundo puede ser un elemento originado en la historia reciente como otros originados en el pasado siglo o en la Colonia. Lo importante es si al ramificarse en los espacios del entramado cultural, vale decir, en los meandros de la vida sociocultural, han ido sedimentándose y modificando la estructura cultural existente cumpliendo una función benéfica retardataria al desarrollo de la sociedad indígena. La tradición implica siempre la continuidad ya que, viniendo del pasado viviente, enlaza dinámicamente con la vida contemporánea.” (Huerta, 2009: 337).

Aunque se ha afirmado que en las comunidades indígenas se mantienen tradiciones en un sentido *puro*, es de señalar que esta afirmación resulta falsa pues las costumbres se han modificado, entre otras causas, por el mestizaje, de manera que en la actualidad “no está totalmente claro dónde terminan las comunidades indígenas y dónde empiezan las comunidades mestizas ya que la mayor parte de las comunidades mestizas tienen un pasado indígena y tiran una parte de sus raíces culturales de ese pasado.” (Korsbaek, 2009: 49).

Si se compara el actual sistema de cargos en las comunidades indígenas con el ejercicio del poder de la época prehispánica, es evidente que se produjo una evolución sustantiva: de un poder con carácter hereditario, ejercido principalmente por la aristocracia, se derivó un régimen más abierto y participativo que permitió, mediante el desempeño rotativo, que los miembros más humildes pudieran ocupar un cargo en la dirección de la colectividad.

Empleando el lenguaje de la ciencia política contemporánea es posible sostener que el acceso al poder en el sistema de cargos se democratizó.

## **7. LA DEMOCRACIA Y LOS ASPECTOS DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE CARGOS**

### *7.1 Definición y características de la democracia*

Muchos conceptos han experimentado cambios a lo largo de la historia y la democracia no es la excepción. Este término ha dado un giro respecto a las definiciones ofrecidas en los primeros escritos de teoría política de la época griega clásica. Platón definió a la democracia como el “gobierno de la multitud” mientras que para Aristóteles se trataba del “gobierno de los más” en número, es decir, de la mayoría.

Algunos de los rasgos característicos de la instrumentación de la democracia señalados por la teoría política clásica son los siguientes:



- *El sorteo*. Bajo el criterio de igualdad, todos los miembros de una comunidad tienen el mismo derecho a participar en la ocupación de un cargo y para ello el mejor método es el sorteo o procedimiento de aspersión fortuita.

- *Fila o rotación*. Consiste en seguir un turno obligatorio en la ocupación de los cargos. De esta manera se desempeña el cargo por turno.

- *La temporalidad del cargo*. Para dar oportunidad al turno siguiente es necesario que la gente deje el cargo, por lo que es importante establecer un límite de tiempo.

- *El poder para beneficio de los pobres*. La teoría política señala que la democracia es el gobierno de los pobres, en consecuencia, esta forma de gobierno debe beneficiar fundamentalmente a los más desfavorecidos.

En la actualidad, el concepto de democracia se ha modificado con la atribución de nuevos rasgos. Algunos teóricos de la política definen la democracia de la siguiente manera: Edurne Uriarte escribe: "Entiendo la democracia como un conjunto de principios políticos que deben presidir la organización del sistema político, principios que tienen una base sustancialmente normativa." (Uriarte, 2008: 37). Joseph Schumpeter señala que "La democracia es un procedimiento a través del cual el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle." (Schumpeter, 1983). Giovanni Sartori establece que la democracia es "un procedimiento que impone una poliarquía abierta, que atribuye poder al pueblo y que impone la capacidad de respuesta de los elegidos frente a los electores." (Sartori, 1992: 37).

Con base en las anteriores definiciones se comprende que la democracia es una forma de gobierno que permite la participación de los miembros de la comunidad política siempre que sean poseedores de la ciudadanía. Es condición *sine qua non* que dicho gobierno haya surgido de la voluntad general mediante unas elecciones libres y competidas.

Algunos rasgos centrales de los derechos políticos de los ciudadanos hoy en día son los siguientes: autoridades políticas electas, elecciones libres celebradas limpiamente, sufragio universal (hombres y mujeres), derecho a competir por los cargos públicos, libertad de reunión, expresión y asociación, acceso a información de diversas fuentes y rendición de cuentas.

A diferencia de otras formas de gobierno en las que el acceso al poder solo se permite a una élite política, en la forma de gobierno democrática se permite la participación de la totalidad, y este concepto incluye, desde su origen, a los campesinos, artesanos, obreros, a los desocupados incluso a los ciudadanos más pobres como los indigentes. La democracia basa su triunfo en el elemento cuantitativo, en lo numérico, en la superioridad de los más, de ahí que Alexis de Tocqueville haya expresado que "la democracia es la tiranía de las mayorías".

## 8. LA DEMOCRACIA EN EL SISTEMA DE CARGOS

Los rasgos señalados por la teoría política para caracterizar a la democracia se practican en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales.

El sistema de cargos aspira al bien común; el bienestar de la comunidad tiende a ser considerado más importante que el bienestar del individuo. Dicho objetivo se asegura mediante la designación de personas comprometidas con la comunidad que ostenten un perfil definido: buena reputación, prestigio y profesión de principios como la responsabilidad y la honestidad.

En el interior de las comunidades las personas se conocen entre sí, conocen sus trayectorias y experiencias, existen referencias sobre aquellos miembros propuestos para ocupar cargos. La comunidad sabe en quién confiar y en quién no.

La designación del cargo se lleva a cabo de forma libre (elección libre) y directa a través de asambleas (libertad de reunión, expresión y asociación) en las que participa toda la comunidad (sufragio universal de hombres y mujeres) hasta llegar a un consenso.

En las asambleas se decide (principio de elección) quién es la persona con *buen corazón* para ocupar el cargo.

No obstante, este método de elección no es fácil debido a que las asambleas son desgastantes. Por un lado, implica reunir a todos los miembros de la comunidad y, por otro, implica discutir hasta llegar a acuerdos, situación que comúnmente requiere mucho tiempo. En cualquier caso, en este mecanismo de elección se encuentran rasgos democráticos, como señalan algunos autores. En este sentido se expresa Wolf: "En lo político, el sistema de cargos es conocido como una institución democrática: <en esta democracia de los pobres no hay manera de monopolizar el poder. Este está divorciado de las personas y se distribuye, mediante elecciones entre todos, por turno>." (Korsbaelk cita a Nash, 2009: 45).

Es de señalar que todos los miembros adultos de la comunidad pueden ser elegibles, es decir, además de votar pueden ser votados (derecho a competir por los cargos públicos).

Un elemento sin duda interesante es el de que los representantes comunales designados ejercen su actividad sin recibir retribución económica alguna. El sujeto en el cargo no recibe pago por sus servicios. Se acepta el cargo como un honor que no puede rechazarse. Por el contrario, sobre todo en el caso de los cargos religiosos (fiscales, mayordomos), el carguero asume una responsabilidad que implica desembolsar dinero. Cuando el carguero dedica su tiempo al cargo y no recibe paga tiene que apoyarse en los ahorros, en los préstamos o en los amigos y familia.

En el sistema de cargos los puestos u oficios son rotativos (principio de rotación). Quien ocupa un cargo no puede perpetuarse. "Los cargos políticos y religiosos son asignados a los individuos de acuerdo con su turno, es decir, de forma rotatoria." (Guzmán, 2009: 279).

Otro elemento democrático es la no herencia del cargo. "En ninguna de las comunidades estudiadas sucede que determinadas familias hereden el derecho a ocupar puestos y oficios específicos; en general, ambos son de una duración limitada y teóricamente

accesibles a cualquier persona.” (Cámara, 1996: 121). Aquí se muestra el principio de temporalidad del cargo.

La rendición de cuentas es también un aspecto democrático que se ejerce por parte de quienes ocupan un cargo en una comunidad. En una comunidad tradicional “los fiscales son los encargados de guardar el Libro Mayor donde tienen anotados los gastos e ingresos de cada año.” (Romero, 2009: 138). La rendición de cuentas tiene lugar una o dos veces por año cuando se realiza un corte de caja en presencia de todos los mayordomos. “Los fiscales, sargentos y ciudadanos del pueblo participan en dos cortes de caja, el primero después de la fiesta del Viernes de Dolores y el segundo a principios del año siguiente.” (Romero, 2009: 138).

En apoyo a la idea de que en los sistemas de cargos existen elementos democráticos, en la década de los sesenta (siglo XX) un grupo de antropólogos de varias universidades norteamericanas estudió este sistema en las tierras altas de Chiapas. El siguiente texto señala sus hipótesis:

“Hace unos diez años, un grupo de antropólogos de varias universidades norteamericanas, basándose en la existencia de este sistema (de cargos) en las tierras altas de Chiapas, [...] emitió la hipótesis de que la sociedad maya no estaría dividida en clases herméticas, y que los simples campesinos podían acceder a cargos sacerdotales; que no existiría una diferencia fundamental entre el nivel de vida de la gente común y el de los sacerdotes; que no debía pensarse en una minoría dirigente dominando y explotando a la población trabajadora; que los conocimientos de los antiguos sacerdotes no serían superiores a los que poseen los actuales agricultores tzotziles llamados a desempeñar cargos; y que la situación descrita por los cronistas en el siglo XVI se debía a la dominación en Yucatán, durante varios siglos, de invasores “mexicanos” que habrían llevado un sistema jerarquizado distinto del que conocieron los mayas del periodo clásico.” (*Enciclopedia Salvat*, 1974: 27).

Es de señalar que las características democráticas en las comunidades indígenas o tradicionales se mantienen a pesar de la fuerte influencia de elementos externos.

El largo tiempo de funcionamiento del gobierno moderno en las agencias municipales no ha logrado asimilar al gobierno tradicional. Prueba de ello es el “Cabildo indígena”, en el cual, a diferencia del Cabildo como Ayuntamiento, existe una manera de arreglar los asuntos importantes dirimiéndolos mediante la fusión informal de las instituciones moderna y tradicional, lo que favorece los lazos comunales y familiares, y ha adquirido la forma de un ejército autogestionario. He aquí un rasgo democrático indiscutible.” (Huerta, 2009: 325).

En general, el sistema de cargos involucra a todos los miembros de la comunidad. Si bien la designación de carguero, de forma, recae en una persona, de fondo, es decir, detrás de cada carguero, existe el respaldo de la familia entera, y a veces incluso de amigos y compadres. De esta manera, toda la comunidad participa, unos de forma más abierta, directa o evidente, otros de forma discreta o indirecta.

## **9. ASPECTOS NO DEMOCRÁTICOS EN EL SISTEMA DE CARGOS**

En contraste abierto con el enfoque democrático dentro del sistema de cargos, algunos autores como Huerta señalan lo siguiente: “[...] en la sociedad indígena no todas las instituciones son del todo democráticas, a diferencia de lo que afirma la exaltación romántica, no totalmente exenta de puerilidad, de investigadores seducidos por el prisma engañoso de las bondades cualesquiera de sus instituciones. Sin una distancia crítica frente a las instituciones indígenas se banaliza el examen de los problemas a los que se enfrenta hoy el antropólogo.” (Huerta, 2009: 327).

Contrariamente a la afirmación de que toda la comunidad política participa, algunos autores afirman que dicha participación no es total, argumentando que únicamente los adultos pueden

hacerlo. De estos, son los hombres principalmente quienes asisten a las asambleas y asumen los cargos. Tampoco participan quienes no pertenecen a la comunidad, ni los que emigran, ni los evangelistas, ni los que no son casados o aquellos que tienen mala reputación. Restando a los miembros que encajan en alguna de las situaciones anteriores, la participación se reduce.

Otro rasgo no democrático en este sistema lo encontramos en los cargos religiosos. En este grupo se encuentran las mayordomías las cuales se dividen en dos tipos: mayordomos mayores y mayordomos menores. En algunas mayordomías, sobre todo en las menores, el mayordomo puede prolongarse en el cargo por años pudiendo llegar a perpetuarse, incluso existen casos en que se llega a heredar dicho cargo.

Un tercer rasgo no democrático radica en la elección (algunas veces) de los mayordomos, que privilegia a los miembros de la comunidad que cuentan con más recursos económicos, es decir, se elige a quien posee mayor riqueza. De ahí que algunos antropólogos argumenten que esta decisión sirve como un mecanismo nivelador de la riqueza y como un canal para el control social de los individuos. Utilizando los ingresos y recursos de los individuos y de la comunidad, la jerarquía impide que una familia acumule dinero o propiedades. Esta canalización comunal de la riqueza personal junto con el sistema de herencia, el bajo nivel tecnológico y las tierras marginales evita que se desarrolle una clase de personas adineradas.

“El rico no es aceptado por la comunidad a no ser que consienta en renunciar a su riqueza y en destruir el excedente de sus bienes personales en provecho de todos, ejerciendo un mayor número de cargos en la jerarquía. Por lo tanto, la comunidad no castiga sistemáticamente la riqueza, como se ha afirmado con frecuencia. Sólo obliga a los ricos a convertir su excedente económico en estatus social y el instrumento de esta conversión es la jerarquía.” (Sandoval, 2002: 10).

El sistema de cargos toma de los que tienen para hacer a todos los hombres iguales en la pobreza.

Es de señalar que los aspectos considerados como no democráticos no alteran la esencia de la democracia y la forma de participación de la comunidad.

## REFLEXIONES FINALES

A inicios del siglo XXI, el sistema de cargos sigue operando en diversas regiones de México. Ha resultado ser una forma de sistema político local viable, desarrollada en regiones con escasos recursos que da como resultado la perpetuación de costumbres, logrando conservar la cohesión social.

Generalmente, la mayoría de las personas que pertenecen a una comunidad tradicional asumen una responsabilidad con deberes que acometer. Existe un elevado sentido moral debido al sentimiento de pertenencia a un grupo en el que se viven costumbres y tradiciones hasta el punto de interiorizarlas. Así, el sistema de cargos se erige como una institución eminentemente comunitaria y de participación democrática entre los miembros.

En su operación, el sistema de cargos pone énfasis en un conjunto de valores democráticos:

- *Cooperación*, que se muestra en las faenas colectivas que persiguen un objetivo para bien de la comunidad. En las comunidades oaxaqueñas a esta forma de participación voluntaria se le denomina Tequio.

- *Responsabilidad*, al no recibir retribución económica en el ejercicio del cargo.

- *Solidaridad*, cuando un mayordomo o cualquier otro cargo tiene que organizar las fiestas del pueblo y es respaldado por su familia y amigos cercanos

- *Diálogo*, que se realiza en las asambleas para llegar a acuerdos comunes.

El hecho de que los miembros de la comunidad participen del poder tiene como consecuencia que este no se concentre, por el contrario, el poder se fragmenta con la participación de más gente.

En el sistema de cargos el carguero tiene la obligación de servir a la comunidad, a cambio recibe una cuota de reconocimiento social y de prestigio, aunado a una satisfacción personal y gozo por el honor concedido.

Pese a la existencia de personas que no creen o se resisten a reconocer rasgos democráticos en el sistema de cargos, un análisis de las características que señala la teoría política sobre la democracia demuestra que estos elementos existen en la práctica diaria de las comunidades indígenas. Por otro lado, con la experiencia analizada y registrada por los antropólogos se demuestra que en las comunidades indígenas no sólo se practica la democracia sino que también se enseña.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALEJANDRO García, Saúl (2009), "Curanderas tradicionales en Santa Cruz Ayotuxco, Huixquilucan", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza editores, México, pp. 105-127.
- BLANCO García, Vicente (1968). *Diccionario Ilustrado Latino-Español y Español-Latino*, séptima edición revisada y aumentada, Aguilar, Madrid.
- CÁMARA Barbachano, Fernando (1996), "Organización religiosa y política en Mesoamérica", en Korsbaek, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 113-160.
- (2009), "Epílogo, Sociedades, Comunidades y Localidades", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza editores, México, pp. 375-414.
- CASTRO Domingo, Pablo (2009), "Relaciones de poder en una sociedad amuzga: Cozoyoapan, Xochistlahuaca", en Leif Korsbaek y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 307-321.
- CHANCE, John K. y William B. Taylor (1987), "Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico religiosa mesoamericana", en *Suplemento de antropología. Boletín oficial* del Instituto Nacional de Antropología e Historia, núm. 14, nueva época, mayo-junio, México, pp. 1-11.
- CHÁVEZ Arellano, María Eugenia (2009), "Las Mayordomías en San Antonio Pueblo Nuevo. Tradición y cambio", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 87-102.
- DRAE (Diccionario de la Real Academia Española) (2011), [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=sistema](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=sistema), consultado el 24 de agosto de 2011.
- ECKART Boege, (1998), *Los mazatecos ante la nación. Contradicciones de la identidad étnica en el México actual*, Siglo XXI, México.
- Enciclopedia Salvat (1974), *Historia de México*, Volumen II, No. 17, (coordinador general de la obra Miguel de León Portilla), Editorial Salvat, Barcelona, España, p. 20.

- GALLEGOS, Devéze, Marisela (2009), "Relevos en el sistema de cargos entre los Matlazincas", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza editores, México, pp. 183-205.
- GONZÁLEZ, Felipe (2009), "Una sociedad en transición: el caso de una comunidad de comerciantes mazahua", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México D. F., pp. 69-86.
- GUZMÁN Díaz, Minerva (2009), "El sistema de cargos en la región náhuatl de Texcoco", en Huerta Ríos, César (2009) "Análisis genético-funcional del sistema de cargos en una etnia en transformación", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 323-339.
- KORSBAEK, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 271-286.
- KORSBAEK, Leif (1996), "El típico sistema de cargos", en Korsbaek, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 67-85.
- KORSBAEK, Leif (1996), *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 113-160.
- KORSBAEK, Leif (2009), "El sistema de cargos, la etnografía y las comunidades indígenas", en: Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 27-65.
- KORSBAEK, Leif y Fernando Cámara (2009), *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México pp. 105-127.
- KORSBAEK, Leif, y Fernando Cámara (2009), *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 375-414.
- MEDINA, Andrés (1996), "Prólogo", en Korsbaek, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 7-25.
- MONTERROSAS Flores, Juana y Reyes Luciano Álvarez Fabela (2009), "El espacio compartido: la comunidad y los cargos en San Juan Atzingo", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 161-181.

- ROMERO García, Juana (2009), "La vida de los venados o chimalpitas", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 129-145.
- SANDOVAL Forero, Eduardo, Hilario Topete y Leif Kopsbaek (2002), *Cargos, Fiestas, comunidades*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 328 p.p.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 321 pp.
- SCHUMPETER, Joseph (1983), *Capitalismo, Socialismo y democracia*, Tomo II, Orbis, Barcelona.
- TAX, Sol (1996), "Los municipios del altiplano mesoccidental de Guatemala (1937)", en Korsbaek, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 87-112.
- Topete Lara, Hilario (2009), "*Corpus Christi* en San Juan Nuevo Parangaricutiro", en Korsbaek, Leif y Fernando Cámara, *Etnografía del sistema de cargos en comunidades indígenas del Estado de México*, Miguel Carranza Editores, México, pp. 289-305.
- Urarte, Edurne (2008), *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 310 pp.
- Zurita, Alonso de y Juan Bautista Pomar (1974), *Relaciones de Texcoco y de la Nueva España. Colección de documentos para la historia de México (Siglo XVI)*, Gobierno del Estado de México, Toluca.

# CONCLUSIONES

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos relacionados con los antivalores es la ignorancia. Esta se da porque existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. Por tanto, sólo *la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas*, es decir, valores hechos principios, pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control de los gobernantes.

En un sistema económico globalizado en el que predominan los principios del tener, el placer y el anhelo de poder, acompañados de un individualismo exorbitante, resulta poco atractivo el tema de la ética. Su establecimiento no es fácil porque implica que tanto individuos como grupos renuncien a un estilo de vida, aun más arraigado cuando sus privilegios o intereses personales proceden de prácticas basadas en antivalores. De ahí que la introducción y / o aplicación de instrumentos éticos requiera de un esfuerzo múltiple.

El propósito de la ética pública es básico al recordar a todo servidor público que trabaja para la comunidad política; por lo tanto, ningún político debe llegar a ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores. El hecho de que existan gobernantes carentes de valores es causa del incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno. La desviación de recursos para servicios básicos perpetúa la pobreza, el desempleo, las enfermedades, el hambre, la injusticia y, en ocasiones, provoca la muerte, lo que se traduce en distintas formas de sufrimiento humano. La existencia de tanto dolor y desesperanza en algunas sociedades demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas así como una gran ausencia de valores. Por lo tanto, la ética es condición fundamental para mejorar el desarrollo humano.

El criterio ético en política y en los asuntos de gobierno responde a una filosofía, a una manera de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses, contribuyendo al bien social, es decir, sin perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos. Las instituciones públicas funcionan bajo un marco de valores y principios que permite orientar y potenciar las capacidades de sus miembros, por lo tanto, requieren personas con un perfil definido.

La ética en los asuntos públicos está más allá de cualquier moda, modelo o técnica pasajera. Es un conocimiento amplio y profundo inherente a la función pública. Por lo tanto, cualquier individuo que ocupe un cargo público, ya sea por elección, por oposición o por designación, tiene la obligación, no sólo de conocerla, sino de poseerla.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo (según TI, OLAF, OCDE) cuenten con instrumentos de aplicación ética es un indicador de la importancia que estas herramientas tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado que debe observar el buen comportamiento de sus miembros. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos. Que un Estado cuente con servidores públicos íntegros significa que estos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.

La política es el arte de intuir a tiempo cuál es el buen camino para cada nueva situación. Supone vincular el cálculo político con el juicio ético. Ni las estrategias ni las decisiones políticas pueden simplemente sustituirse por más ética. Tampoco la ética puede omitirse de la política. Los gobiernos de hoy requieren de hombres y mujeres que reúnan sabiduría, prudencia, fortaleza, inteligencia, capacidad, autoridad y firmeza para enfrentarse a complejas problemáticas. Es ingenuo pensar que bastan personas buenas para

garantizar una política buena. Las buenas intenciones no bastan para obtener resultados. De igual manera, la conducta ética es responsable en buena parte del éxito o fracaso de la operación de las instituciones.

En el *pensamiento político*, el estudio de la ética pública es un tema de primer nivel, se halla inmerso en el debate entre neoliberales, republicanos y comunitaristas. Los dos últimos coinciden en retomar las virtudes públicas planteadas en la Grecia Clásica. Por su parte, en el *pensamiento administrativo* se discuten y analizan diversos modelos éticos acompañados de valores para su implementación dentro de las instituciones responsables de la gestión pública.

Pese al disgusto de los opositores a la ética, esta se abre camino según lo demuestran los diversos congresos, conferencias, foros y diversos espacios realizados en el ámbito internacional. A partir de la década de los noventa del siglo XX este tema cobra importancia en distintos países del mundo. Comienza a existir un creciente interés por parte de algunos gobiernos por incorporar dentro de sus programas acciones para fomentar y fortalecer los valores entre sus miembros. Pese a todo ello, en la mayoría de países, una gran mayoría de políticos y funcionarios aún se encuentran lejos de vivir con ética.

La ética aplicada de manera adecuada a los asuntos de gobierno, sumada a las capacidades de los servidores públicos, genera una ganancia para todos los miembros que participan en la conformación de un país. Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Es poner en el punto de mira el desarrollo futuro. Se trata de volver a los principios básicos. Invertir en valores es aprovechar la inteligencia en la búsqueda de mecanismos para ayudar al género humano.

La educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos, lo cual se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos, en suma, con interés y voluntad política, a través de políticas y medidas continuadas que no sean abandonadas tras cambios de gobierno. Cualquier Estado estará

legitimado en la medida en que verdaderamente incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.

Dada la complejidad de diferencias sociales, económicas, políticas y culturales en las distintas regiones del mundo, resulta imposible implementar un modelo ético único, sobre todo en países de extrema pobreza donde la prioridad es la supervivencia y donde la sola mención de la ética en política resulta inverosímil. Para el fomento y aplicación de instrumentos éticos es necesario contar con un mínimo de condiciones estructurales que puedan hacerlo viable. No es la copia de modelos o la aplicación de sugerencias cual recetas de cocina lo que lleva a alcanzar éxitos en las instituciones públicas. Lo que subyace de fondo en aquéllos organismos considerados eficientes en sus funciones es la calidad humana de las personas que en ella trabajan. Su formación y responsabilidad están basadas en valores arraigados en la mente mediante principios que se manifiestan en la conducta, en la realización de las tareas de manera adecuada. Ser ético en el ámbito público, entendiendo por tal a quién práctica los diversos valores, no es del todo común, pero no porque sea algo difícil sino porque a veces se ha carecido de la oportunidad de llegar a ese conocimiento. Cualquier persona está en capacidad de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Aristóteles, uno de los padres de la Ética, refiriéndose al ser humano, escribió: "Desde nuestro nacimiento somos movidos a ser justos, sobrios, valientes y a desarrollar otras cualidades. No obstante, buscamos aún otra cosa, a saber, el bien en sentido estricto." (Ética Nicomaquea, 1144<sup>b</sup>). Si contamos, como afirmaba este sabio, con dichas cualidades para hacer el bien, seguramente este será de mayor alcance cuando se realice desde los cargos públicos.

# BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- A.A.V.V. (1997), *Jornadas sobre ética pública*, Madrid, MAP, INAP.
- BAUMAN, Zigmund (2001), *En busca de la política*, México, FCE.
- \_\_\_\_ (2004), *Ética posmoderna*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BUTLER, D.E. (1964), *Estudio del comportamiento político*, Madrid, Tecnos.
- CAMPS, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- COMPTE-SPONVILLE (2005), André, *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Madrid, Paidós.
- CONFUCIO (2002), *Los cuatro grandes libros*, Madrid, Paidós.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Editorial Taurus.
- CORTINA, Adela, Sen, Amartya, et. Al (2003), *Construir confianza. La ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, Madrid, Trotta.
- DALLA Costa, John (1999), *El imperativo ético, por qué el liderazgo moral es un buen negocio*, Barcelona, Paidós.
- DÍAZ Sánchez, Manuel y Hampshire, Stuart (Comp.), *Moral pública y privada*, México, FCE.
- DIEGO Bautista, Oscar, Lorenzo Peña y Txetxu Ausin (Eds.) (2010), *Ética y servicio Público*, Madrid, Plaza y Valdez.
- \_\_\_\_ (2009a), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los Gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Editorial desclée de Brower.
- \_\_\_\_ (2009 b), *Ética pública y buen Gobierno. Fundamentos, Estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- DOMÉNECH, Antoni (1989), *De la ética a la política*, Barcelona, Critica.
- FERIA Romero, M. (1999), *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella.
- GARCÍA Enterriá, Eduardo (1996), *Código de la función pública*, Madrid, Editorial Civitas.
- GARCÍA González, Jorge (1994), *La corrupción al descubierto*, Bogotá, Ministerio de Gobierno.
- GÓMEZ, Carlos (Ed.) (2002), *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*, Madrid, Alianza editorial.
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús (2000), *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.



- GUARIGLIA Oswaldo (1997), *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Buenos Aires, Eudeba.
- HABERMAS, Jurgen (1991), *Escritos sobre moral y eticidad*, Barcelona, Paidós.
- HELLER, Agnes (1983), *Aristóteles y el mundo antiguo*, Barcelona, Península.
- KLAUS, Koenig (1978), *La educación para la administración pública occidental*, Madrid, INAP.
- KIERKEGAARD (1990), *Más allá de la justicia*, Barcelona, Crítica.
- HOHLBERG, Lawrence (1992), *Psicología del desarrollo moral*, Bilbao, Editorial Desclée de Brower.
- KUNG, Hans (1991), *Proyecto de una ética mundial*, Madrid, editorial Trotta.
- \_\_\_\_ (1997), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, FCE.
- LAPORTA, Francisco y Álvarez, Silvina (1997), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.
- MAC Intyre, Alasdair (2001), *Tras la virtud*, Barcelona, Editorial Crítica.
- MALEN Saña, Jorge (2003), *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Barcelona, Gedisa.
- MARTÍNEZ Navarro, Emilio (2000), *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- MARINA, José Antonio (1995), *Ética para Náufragos*, Barcelona, Anagrama.
- NIETO Alejandro (1997), *Corrupción en la España Democrática*, Madrid, Editorial Ariel.
- OCDE (2000), *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, OCDE.
- \_\_\_\_ (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris.
- \_\_\_\_ (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, MAP, INAP.
- \_\_\_\_ (1997), *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, MAP, INAP.
- PÉREZ-Delgado, Esteban, Mestre, María Vicenta (coordinadores) (1999), *Psicología moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*, Barcelona, Ariel.
- PÉREZ-Delgado, Esteban y García-Ros Rafael (Comps.), (1991), *La psicología del desarrollo moral*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- RAZ, Joseph (2001), *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa.
- REYES Mate, María (1986), *El lugar de la ética en el arte de la política*, Barcelona, Anthropos.

- ROSE-Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ-Arana, Jaime (1993), *Principios de ética pública*, Madrid, Montecorvo.
- (1996), *Sobre la codificación de la ética pública*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo.
- RUBIO Cariacedo, José (1987), *El hombre y la ética*, Barcelona, Anthropos.
- RUSELL, Bertrand (1957), *Ética y política en la sociedad humana*, México, Hermes.
- SAVATER, Fernando (2002), *Ética y ciudadanía*, Barcelona, Editorial Montesinos.
- SAMPEDRO, José Luis (2002), *El mercado y la globalización*, Barcelona, Ediciones Destino.
- SARTORI, Giovanni (1997), *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.
- SEN, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza Universidad.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- THOMPSON (1998), *Ética pública y cargos públicos*, Barcelona, Gedisa.
- TUGENDHAT, Ernst (1998), *Ética y política*, Madrid, Tecnos.



# ÍNDICE

Mensaje del Sen. Zoé Robledo.....	5
Mensaje del Dr. en D. Jorge Olvera García .....	9
Introducción .....	11

## PRIMERA PARTE

### FUNDAMENTOS PARA COMPRENDER LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA

#### *Lección 1*

#### **Necesidad de la ética pública**

Introducción .....	25
1. De la ética a la ética pública .....	25
2. Necesidad de fomentar la ética pública .....	30
3. La pasión por la riqueza .....	33
4. Medidas para fomentar la ética pública .....	37
5. Reflexiones finales.....	46
Bibliografía .....	50

#### *LECCIÓN 2*

#### **Fundamentos éticos para un buen gobierno**

Introducción .....	55
1. Ética y servicio público.....	55
1.1 ¿Qué se entiende por ética pública? .....	58
1.2 ¿Qué se persigue con la ética pública? .....	59
2. Ética y política: fundamentos básicos .....	60
2.1 Géneros de vida.....	62
2.2 La relación ética-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses .....	63
3. Formación con ética para actuar en política .....	65
3.1 La formación del gobernante con ética .....	65
3.2 La operación política bajo principios éticos .....	70
4. El descuido de la ética en política.....	74
5. El retorno de la confianza en las instituciones públicas .....	76
Bibliografía .....	81

#### *Lección 3*

#### **La gestación de la ética pública**

Introducción .....	85
1. Antecedentes en el proceso de gestación de la ética en el ámbito internacional.....	85

2. Los modelos de ética multinacionales .....	89
2.1 El modelo de infraestructura ética de la OCDE .....	89
2.1.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE .....	94
2.2 Los modelos de ética en América Latina .....	96
2.2.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).....	97
2.2.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID .....	98
3. Comentarios a los modelos de ética de los organismos internacionales.....	100
<i>Anexo 1. Recomendaciones del consejo de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público aprobadas el 23 de abril de 1998. ....</i>	<i>105</i>
Bibliografía .....	109

#### LECCIÓN 4

### ¿Por qué se corrompen los servidores públicos?

Introducción .....	115
1. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente .....	117
1.1. La corrupción: su definición en dos sentidos .....	120
1.2. La corrupción en el ámbito público .....	124
2. Factores que fomentan la corrupción.....	126
2.1 Factores socioculturales o externos al individuo.....	126
2.1.1 Factores políticos.....	127
2.1.2 Factores económicos.....	131
2.1.3 Factores administrativos.....	139
2.1.4 Factores sociales .....	141
2.2 Factores internos o estados afectivos en el individuo .....	147
2.2.1 La codicia .....	149
2.2.2 La avaricia .....	149
2.2.3 El anhelo de poder.....	150
2.2.4 El vacío existencial .....	151
2.3 Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos .....	152
3. El coste de la corrupción en la vida pública.....	154
4. Reflexiones finales.....	157
Bibliografía .....	160

*Lección 5***Construyendo un dique internacional para contener la corrupción**

Introducción .....	167
1. Acuerdos internacionales para combatir la corrupción.....	169
2. Legislación anticorrupción internacional .....	177
3. Organismos para enfrentar la corrupción.....	180
3.1 Organismos multinacionales .....	180
3.2 Organismos públicos nacionales.....	184
3.3 Organismos de participación social.....	188
4. Otros instrumentos .....	192
5. Reflexiones finales.....	195
Bibliografía .....	201

**SEGUNDA PARTE****ÉTICA POLÍTICA: ELEMENTOS PARA SU DESARROLLO***LECCIÓN 6***La vinculación entre ética y política**

Introducción .....	209
1. La ética como parte de la política .....	209
2. Los géneros de vida.....	214
3. Objeto de la ética en política .....	216
4. Los fines de la política.....	217
5. Perfil de los hombres de Estado .....	218
6. Ética y política se conjugan en la práctica .....	220
7. Cuando la ética se ausenta de la política .....	222
Bibliografía .....	227

*Lección 7***Ideología neoliberal y política de globalización bajo un enfoque ético**

Introducción .....	231
1. La globalización. Estado de la cuestión.....	232
1.1 Antecedentes .....	233
1.2 Definición .....	237
2. Las reglas del juego o estrategia de la globalización .....	240
2.1 Vertiente ideológica .....	241
2.2 Vertiente de gobierno y políticas públicas.....	242
2.3 Vertiente económica .....	244
2.4 Vertiente jurídica .....	245
2.5 Vertiente militar .....	246

2.6 Vertiente de ayuda internacional .....	247
2.7 Vertiente tecnológica .....	248
3. Cambios generados en las naciones globalizadas .....	249
3.1 Transformación y debilidad estatal .....	249
3.2 Impacto y modificación en la vida del Estado .....	252
3.3 El incremento de la desigualdad .....	258
3.4 Cambio de valores culturales .....	260
4. Reflexiones finales.....	263
Bibliografía .....	268

### *Lección 8*

#### **Ética, retórica y democracia**

Introducción .....	273
1. Primera parte. Elementos para comprender la retórica.....	274
1.1 ¿Hablar con verdad o mentira? .....	278
1.2 Primera clase de retórica. Los que no dicen la verdad: enfoque negativo .....	279
1.3 Segunda clase de retórica. Los que dicen la verdad: enfoque positivo .....	280
2. Segunda parte. Cuando la demagogia llega al poder .....	281
3. Reflexiones finales.....	288
Bibliografía .....	291

### *Lección 9*

#### **El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular**

Introducción .....	295
1. El nacimiento de las democracias contemporáneas.....	295
2. Vicios en los procesos electorales .....	297
3. Los candidatos a puestos de elección en las democracias reales .....	301
4. Gobernantes incompetentes y corrupción de la sociedad .....	306
5. Perfil ético de los candidatos a puestos de elección.....	308
6. Profesionalización de los políticos .....	312
7. Reflexiones finales.....	315
Bibliografía .....	317

## **TERCERA PARTE HERRAMIENTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO**

### *Lección 10*

#### **Lineamientos para la construcción de un buen gobierno**

Introducción .....	323
1. Conceptos de gobierno y buen gobierno .....	323
1.1 La razón de ser de un gobierno .....	323

1.2 El buen gobierno del siglo XXI.....	327
2. Lineamientos para un buen gobierno .....	335
2.1 Construcción de cimientos.....	337
2.2 Plan de acción.....	339
2.3 Elaboración de un código de ética o código de gobierno .....	343
2.4 Evaluación y seguimiento .....	346
3. Beneficios de fomentar la ética pública.....	347
Bibliografía .....	350

### *Lección 11*

## **Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno**

Introducción .....	355
1. Primera fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política .....	357
2. Segunda fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional.....	358
2.1 El consejo ético.....	359
2.2 La misión del consejo ético .....	360
3. Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo .....	364
3.1 Un marco jurídico ético.....	364
3.2 Un marco normativo de conducta: los códigos de ética.....	366
3.3 La literatura como medio de acceso a la ética .....	367
3.4 El cine como instrumento de educación en valores .....	370
3.5 El profesional en ética pública.....	372
4. Cuarta fase. La operación del trabajo.....	374
4.1 La formación .....	375
4.1.1 Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad .....	375
4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal ..	379
5. Quinta fase. Supervisión, control y evaluación.....	381
5.1 La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público .....	382
5.2 Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos .....	382
5.3 Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos.....	384
5.4 Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía .....	386
5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional.....	386
6. ¿Por qué es rentable para un Estado la ética pública?.....	388
7. Reflexiones finales.....	389
Bibliografía .....	391



## *Lección 12*

### **Los códigos éticos de gobierno**

Introducción .....	395
1. Aspectos básicos en la comprensión de valores .....	396
1.1 Elementos del valor .....	396
1.2 Confusión de valores en las sociedades contemporáneas y ceguera axiológica .....	399
1.3 Los valores en el ser humano .....	400
1.4 Los valores en una comunidad .....	401
1.5 Valores de servicio público.....	402
1.5.1 Época antigua.....	402
1.5.2 Época contemporánea.....	406
2. Los códigos de ética en los asuntos de Estado .....	414
3. Reflexiones finales.....	417
Bibliografía .....	420

## *Lección 13*

### **Ética para legislar**

Introducción .....	426
1. La dualidad ética-política como marco esencial para guiar la conducta del legislador .....	426
2. El cuerpo deliberativo en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses .....	432
3. Ausencia de un perfil definido para los cargos legislativos y desviación de su función .....	433
4. El desprestigio del cargo político .....	436
5. Los cargos públicos y la responsabilidad ética de los legisladores.....	443
6. Reflexiones finales.....	451
Bibliografía .....	455

## *Lección 14*

### **La construcción de un organismo autónomo de ética pública**

Introducción .....	459
1. La construcción de un organismo de ética pública .....	460
1.1 Beneficios de fomentar la ética pública.....	462
1.2 Expectativas.....	466
2. Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) .....	467
2.1 Misión, funciones y estructura .....	468
2.2 Dirección de Estudios de Ética Pública .....	469

2.3 Dirección de Ética y Política (para representantes públicos y candidatos a cargos de elección) .....	472
2.4 Dirección de Ética y Gestión (para funcionarios y personal de nuevo ingreso en la función pública).....	474
2.5 Dirección de Supervisión, Control y Evaluación de la Conducta del Servidor Público .....	476
3. Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito nacional.....	478
4. Fomento de la ética en los ámbitos privado y social .....	479
5. Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito internacional .....	484
5.1 Fortaleza ética en la era de la globalización .....	484
5.2 La construcción de una red de ética global.....	488
6. Reflexiones finales.....	490
Bibliografía .....	493

## CUARTA PARTE

### ÉTICA APLICADA: CASOS PRÁCTICOS

#### *Lección 15*

#### **Los valores en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México**

Introducción .....	499
1. La ética en la gestión pública de los Estados Unidos. Principios y normas de conducta para los miembros del Poder Ejecutivo ...	500
1.1 Principios y normas de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno .....	501
1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios del gobierno .....	502
1.1.2 Normas de conducta ética para los funcionarios del gobierno .....	503
2. La ética pública en el Reino Unido. El Informe Nolan y las normas de conducta para la vida pública.....	506
2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados.....	507
2.2 Sobre las normas de conducta de ministros y funcionarios .....	510
3. La ética pública en España y el Código de buen gobierno.....	512
3.1 Identificación de valores para los servidores públicos.....	513
3.2 La ética en la España contemporánea: El Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público .....	514

4. La ética en la gestación pública de México y el código de los servidores públicos .....	518
4.1 Órgano de vigilancia y Ley de Responsabilidades Administrativas .....	518
4.2 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal .....	520
5. Valores comunes en los gobiernos .....	521
6. Reflexiones finales .....	525
Bibliografía .....	528

### *Lección 16*

#### **Valores éticos para los servidores públicos del Estado de México**

Introducción .....	531
1. Los valores en el Estado de México con base en su marco jurídico .....	534
1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México .....	536
1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México .....	537
1.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México .....	538
1.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios .....	542
1.5 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios .....	543
1.6 Código Administrativo del Estado de México .....	545
1.7 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México .....	547
1.8 Código de Ética para los servidores públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México .....	548
2. Desarrollo de valores éticos .....	556
3. Reflexiones finales .....	560
Bibliografía .....	564

### *Lección 17*

#### **Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas**

Introducción .....	567
1. La comunidad política .....	568
2. La forma de organización en una comunidad tradicional: el sistema de cargos .....	569

3. Fines del sistema de cargos .....	572
4. Dualidad en el sistema de cargos.....	574
5. Jerarquía en el sistema de cargos.....	575
6. Antecedentes del sistema de cargos.....	578
7. La democracia y los aspectos democráticos del sistema de cargos .....	581
7.1 Definición y características de la democracia .....	581
8. La democracia en el sistema de cargos .....	583
9. Aspectos no democráticos en el sistema de cargos.....	586
Reflexiones finales.....	588
Bibliografía .....	590
<b>Conclusiones .....</b>	<b>593</b>
<b>Bibliografía complementaria .....</b>	<b>597</b>
<b>Índice .....</b>	<b>601</b>



*Ética para gobernar.*  
*Lecciones básicas para un gobierno justo,*  
se terminó de imprimir y encuadernar  
en el mes de diciembre de 2013, en los talleres  
de Impresiones Precisas Alfer, S.A. de C.V.  
Cda. Felipe Ángeles No. 8, col Santiago Zapotitlán,  
Tláhuac, México, D.F.  
Esta edición consta de 1000 ejemplares, impresos  
en papel cultural ahuesado de 75 grs.

